

Rolnummer 5073
Arrest nr. 172/2011 van 10 november 2011

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 19, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters R. Henneuse en M. Bossuyt, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en F. Daoût, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter R. Henneuse,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*      \*

### I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 210.079 van 23 december 2010 in zake Emilia Dos Santos tegen de stad Brussel, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 29 december 2010, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Gelet op het feit dat :

1° een vaste rechtspraak ervan uitgaat dat, wanneer bij een ter post aangetekende brief wordt kennisgegeven van een akte, maar de geadresseerde ervan niet op zijn woonplaats is wanneer de zending wordt aangeboden, en wanneer die persoon die zending niet op het postkantoor afhaalt binnen de termijn gedurende welke die daar wordt bewaard, de kennisgeving wordt geacht te zijn volbracht op de dag dat de postbeambte in de brievenbus van de geadresseerde een bericht heeft gestopt waarin die laatste erover wordt ingelicht dat die zending werd aangeboden;

2° met toepassing van artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, indien in de kennisgeving die in die niet afgehaalde zending is vervat, wordt gewezen op het bestaan van het beroep bij de Raad van State, alsook op de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen, de beroepstermijn loopt vanaf het ogenblik dat in de brievenbus van de geadresseerde het bericht is gestopt waarin die laatste erover wordt ingelicht dat de zending werd aangeboden;

3° met toepassing van datzelfde artikel, indien in de kennisgeving die in die niet opgehaalde zending is vervat, niet wordt gewezen op het bestaan van dat beroep, de termijn pas ingaat op de dag waarop de betrokkene kennisneemt van de akte;

voert artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in zoverre het de verjaringstermijn van het beroep tot nietigverklaring van een akte waarvan is kennisgegeven zonder dat is gewezen op het bestaan van dat beroep en op de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen, doet ingaan op de dag waarop de betrokkene ‘ in kennis werd gesteld ’ van de akte en niet vanaf de dag waarop in zijn brievenbus een bericht is gestopt waarmee de geadresseerde erover wordt ingelicht dat een aangetekende zending werd aangeboden, dan geen regel in die onverenigbaar is met het in artikel 10 van de Grondwet vervatte gelijkheidsbeginsel, in zoverre het aanvangspunt van de beroepstermijn verschilt naargelang in de zending waarin de kennisgeving van een administratieve akte is vervat, zending die niet bij de post is afgehaald en die voor de geadresseerde dus onbekend is gebleven, al dan niet wordt gewezen op het bestaan van het beroep bij de Raad van State, alsook op de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen ?

Voert artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State met andere woorden geen discriminatie in die onbestaanbaar is met artikel 10 van de Grondwet, eventueel in samenhang gelezen met het recht op toegang tot het gerecht, tussen, enerzijds, de personen aan wie tevergeefs een zending is gericht met een voor beroep vatbare akte waarvan de kennisgeving de in dat artikel voorgeschreven vermelding bevat en, anderzijds, de personen aan wie eveneens tevergeefs een zending is gericht met een voor beroep vatbare akte waarvan de kennisgeving die vermelding niet bevat, waarbij de eerstgenoemden, voor het instellen van een beroep tot vernietiging, beschikken over een termijn van 60 dagen die ingaat op de dag dat het bericht in de brievenbus is gestopt, en de laatstgenoemden over een termijn van 4 maanden plus 60 dagen vanaf de dag waarop zij van die akte hebben kennisgenomen,

waarbij dat verschil in behandeling te wijten is aan een omstandigheid die de enen en de anderen noodgedwongen niet kennen, namelijk de inhoud van een brief die niet bij de geadresseerde ervan is aangekomen ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Emilia Dos Santos, wonende te 1480 Tubeke, Stéhoux-Centre 120/A000;
- de stad Brussel, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen;
- de Ministerraad.

Emilia Dos Santos en de stad Brussel hebben memories van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 29 september 2011 :

- zijn verschenen :
  - . Mr. E. Defreyne, advocaat bij de balie te Nijvel, voor Emilia Dos Santos;
  - . Mr. G. Vanhamme *loco* Mr. J.-P. Lagasse, advocaten bij de balie te Brussel, voor de stad Brussel;
  - . Mr. M. Mahieu, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en T. Merckx-Van Goey verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

## II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Emilia Dos Santos stelt voor de Raad van State een vordering tot schorsing in tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Brussel van 2 juli 2009 waarbij haar activiteit op de ambachtelijke markt op de Grasmart wordt beperkt tot de verkoop van ambachtelijke juwelen. Van die beslissing is aan de verzoekster kennisgegeven bij een ter post aangetekende brief die haar thuis is aangeboden op 9 september 2009 terwijl zij afwezig was. Dezelfde dag is in haar brievenbus een bericht gestopt. Daar die zending niet is afgehaald, is die teruggestuurd naar het gemeentebestuur op 25 september 2009.

De aan Emilia Dos Santos gerichte zending maakte geen gewag van het bestaan van het beroep tot nietigverklaring, noch van de vormvereisten en termijnen die dienen te worden nageleefd om dat beroep in te stellen.

De verzoekster voor de verwijzende rechter heeft van die akte pas kennisgenomen op het einde van de maand maart of het begin van de maand april 2010.

De verwijzende rechter herinnert eraan dat, volgens een vaste rechtspraak van de Raad van State, wanneer van een akte wordt kennisgegeven bij een ter post aangetekende brief, waarbij de geadresseerde ervan echter niet thuis is wanneer de zending wordt aangeboden en hij die niet binnen de opgelegde termijn gaat afhalen op het postkantoor, de kennisgeving wordt geacht te zijn volbracht op de dag dat de postbeambte in de brievenbus een bericht heeft gestopt waarin wordt meegedeeld dat die zending werd aangeboden. Wanneer, in een dergelijke hypothese, de in die zending vervatte kennisgeving het bestaan van de beschikbare beroepen en de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen vermeldt, gaat de beroepstermijn van 60 dagen in op de dag dat in de brievenbus van de geadresseerde het bericht wordt gestopt waarmee wordt meegedeeld dat die zending werd aangeboden. Wanneer daarentegen, in dezelfde hypothese, de kennisgeving het bestaan van die beroepen niet vermeldt, gaat de termijn voor het instellen ervan pas in op de dag dat de betrokkene van de akte kennisneemt.

Volgens de verwijzende rechter creëert die situatie voor de administratieve overheden onzekerheid omtrent de termijn gedurende welke hun akten kunnen worden aangevochten. Die onzekerheid is niet alleen toe te schrijven aan hun nalatigheid, maar ook deels aan het gedrag van de geadresseerde van de akte waarop zij geen enkele vat hebben. Er zou bijgevolg kunnen worden getwijfeld aan de grondwettigheid van een dergelijk verschil in het recht op de toegang tot het gerecht verbonden aan de inhoud van een zending die niet is geopend.

De verwijzende rechter acht het dus noodzakelijk de hiervoor geformuleerde prejudiciële vraag te stellen.

### III. *In rechte*

- A -

#### *Standpunt van Emilia Dos Santos*

A.1. Krachtens artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de verjaringstermijn, indien de administratieve overheid de vereiste vermeldingen in haar kennisgeving niet opneemt, pas ingaan vier maanden nadat de betrokkene heeft kennisgenomen van de in het geding zijnde akte. Die bepaling heeft tot doel de rechten van verdediging van de bestuurden te versterken.

Vóór de wet van 15 september 2006 « tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen » was de sanctie voor de nalatigheid van de administratie nog strenger, aangezien de verjaringstermijn in een dergelijke hypothese niet kon aanvangen. De wetgever heeft evenwel geoordeeld dat die maatregel een bedreiging inhield voor de rechtszekerheid en heeft dus voorzien in een aangepaste verjaringstermijn voor het geval waarin de administratieve overheid de bij artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereiste vermeldingen niet zou opnemen.

Er is daarentegen nooit betwist dat de sanctie waarin de wetgever voorziet een karakter van openbare orde vertoont, zodat de verzoeker niet moet aantonen dat de nalatigheid van de administratie zijn belangen heeft geschaad.

Bovendien is de in het geding zijnde bepaling, volgens een vaste rechtspraak van de Raad van State, duidelijk en vereist zij geen enkele interpretatie. Voor de rest hoeft de onachtzaamheid van de administratie niet te worden beschermd, anders zou een andere rechtsonzekerheid ten onrechte kunnen worden ontwikkeld.

Hieruit vloeit voort dat het aanvangspunt van de beroepstermijn bepaald in artikel 19, tweede lid, van de in het geding zijnde wet wel degelijk de kennisneming, door de bestuurde, van de betrokken administratieve akte is. Elke andere interpretatie zou strijdig zijn met de tekst van de wet.

A.2. Volgens de rechtspraak van het Hof is een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen die voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedurele regels in verschillende omstandigheden niet discriminerend op zich. Het zou dat pas zijn indien het verschil in behandeling leidde tot een onevenredige beperking van de rechten van de betrokken partijen.

Te dezen leidt de in het geding zijnde bepaling niet tot een beperking bij de uitoefening van de rechten van verdediging van de bestuurde aan wie een kennisgeving van een individuele akte wordt gericht wanneer de vereiste vermeldingen daadwerkelijk zijn opgenomen in de kennisgeving van de akte. In dat geval beschikt de bestuurde immers altijd over een termijn van zestig dagen om een beroep tot nietigverklaring in te stellen dat hem in staat stelt zijn rechten van verdediging op doeltreffende wijze uit te oefenen.

Bovendien is, wanneer de kennisgeving niet beantwoordt aan de vereisten van de in het geding zijnde bepaling, de verjaringstermijn niet onbeperkt, maar is die alleen vastgesteld op vier maanden en zestig dagen.

#### *Standpunt van de stad Brussel*

A.3. De in het geding zijnde bepaling heeft alleen tot doel de geadresseerde van een administratieve akte te beschermen door hem in staat te stellen de voor hem openstaande rechtsmiddelen te kennen.

De hypothese waarin de geadresseerde van een akte daarvan geen kennis heeft willen nemen door de aangetekende zending die de kennisgeving van de akte bevat, niet af te halen, is niet expliciet onderzocht door de wetgever. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt evenwel dat die laatste klaarblijkelijk uitsluitend de geadresseerde heeft willen beschermen die nauwgezetheid aan de dag heeft gelegd om kennis te nemen van een akte, maar die wordt geconfronteerd met een administratieve lacune die hem belet zijn rechten te doen gelden. Het bij de wet van 15 september 2006 nagestreefde doel bestond immers erin de rechtszekerheid te waarborgen door precies te voorkomen dat de eventuele verzoeker aan geen enkele termijn zou zijn gebonden. Te dezen is het echter enkel wegens haar eigen nalatigheid dat Emilia Dos Santos pas laat heeft kennisgenomen van de voor de verwijzende rechter aangevochten beslissing.

De stad Brussel betwist overigens niet het karakter van openbare orde van de maatregel. Het onderwerp van de prejudiciële vraag is echter daarvoor gesitueerd en heeft niets te maken met de vraag of de geadresseerde van de akte al dan niet is benadeeld door het feit dat de beroepsmiddelen niet zijn aangegeven. De door Emilia Dos Santos aangehaalde rechtspraak is overigens gedeeltelijk niet relevant, aangezien die dateert van vóór de voormelde wet van 15 september 2006.

A.4. Volgens de door de Raad van State voorgestelde interpretatie van de in het geding zijnde bepaling, zou de bestuurde de kennisneming van de inhoud van de akte zelf kunnen vertragen en aldus het aanvangspunt van de verjaringstermijn van een beroep voor de Raad van State kunnen wijzigen. In die zin geïnterpreteerd, zou de in het geding zijnde bepaling de gelijkheid onder de geadresseerden van een administratieve akte die zich in identieke situaties bevinden, klaarblijkelijk verbreken.

Immers, in het voor de Raad van State hangende geschil is de geadresseerde van de administratieve akte niet in staat te bepalen of die hem benadeelt en, in voorkomend geval, of een eventueel beroep dient te worden ingesteld. De bij de in het geding zijnde bepaling geboden bescherming kan echter alleen worden geboden indien de bestuurde nauwgezetheid aan de dag heeft gelegd om kennis te nemen van de inhoud van de in het geding zijnde akte. Door bewust te weigeren dat te doen, wordt de geadresseerde ervan geacht te hebben afgezien van de aan hem geboden bescherming.

Voor de rest is het Hof van mening dat het redelijk is dat de wetgever de proceduretermijnen doet aanvangen vanaf een datum die niet afhankelijk is van het gedrag van de partijen, teneinde risico's van rechtsonzekerheid te vermijden.

A.5. Indien de in het geding zijnde bepaling evenwel in die zin wordt geïnterpreteerd dat zij het aanvangspunt van de beroepstermijn doet aanvangen vanaf het aanbieden van de zending op de woonplaats van de geadresseerde van de in het geding zijnde administratieve akte, zou evenwel geen enkele discriminatie moeten worden vastgesteld.

#### *Standpunt van de Ministerraad*

A.6. Volgens de Ministerraad moet de in het geding zijnde bepaling het voorwerp uitmaken van een verzoenende interpretatie die de bepaling bestaanbaar maakt met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Het is de kennisgeving van de individuele akte die de beroepstermijn doet ingaan voor de persoon die de geadresseerde ervan is, met dien verstande dat die termijn pas ingaat op de dag dat de betrokken persoon de akte in ontvangst neemt.

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 15 september 2006 en uit de rechtsleer blijkt dat het aanvangspunt van de bij de in het geding zijnde bepaling vastgestelde verjaringstermijn niet de dag is waarop de betrokkene kennisneemt van de in het geding zijnde akte, maar wel de dag van de kennisgeving ervan aan hem. De wetgever heeft immers duidelijk willen vermijden dat een mogelijke verzoeker niet gebonden zou zijn door enige termijn.

In het licht van het door de wetgever nagestreefde doel blijkt duidelijk dat die laatste niet heeft gewild dat, wanneer de bij de in het geding zijnde bepaling voorziene vermeldingen niet werden opgenomen, het aanvangspunt van de verjaringstermijn afhankelijk zou zijn van het gedrag van de geadresseerde van de akte, maar wel dat dat aanvangspunt overeenstemt met de datum van de kennisgeving, die wordt geacht de datum te zijn waarop de geadresseerde kennisneemt van de akte waarvan aan hem is kennisgegeven.

In die zin geïnterpreteerd schendt de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet. Los van de inhoud van de akte waarvan is kennisgegeven, is het aanvangspunt van de beroepstermijn immers vastgesteld op de datum van de kennisgeving van de aangetekende zending, ongeacht of de geadresseerde nalaat of verhinderd is, behalve bij overmacht, die in ontvangst te nemen.

- B -

B.1.1. Artikel 19 van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt :

« De aanvragen, moeilijkheden, beroepen tot nietigverklaring en cassatieberoepen bedoeld bij de artikelen 11, 12, 13, 14 en 16, 1<sup>o</sup> tot 6<sup>o</sup>, kunnen voor de afdeling bestuursrechtspraak worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang en worden schriftelijk ingediend bij de afdeling in de vormen en binnen de termijn door de Koning bepaald.

De verjaringstermijnen voor de beroepen bedoeld bij artikel 14, § 1, nemen alleen een aanvang op voorwaarde dat de betekening door de administratieve overheid van de akte of van de beslissing met individuele strekking het bestaan van die beroepen alsmede de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen vermeldt. Indien aan die verplichting niet wordt voldaan dan nemen de verjaringstermijnen een aanvang vier maanden nadat de betrokkene in kennis werd gesteld van de akte of van de beslissing met individuele strekking.

[...] ».

Artikel 14, § 1, van dezelfde gecoördineerde wetten bepaalt :

« De afdeling [bestuursrechtspraak van de Raad van State] doet uitspraak, bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen :

1° van de onderscheiden administratieve overheden;

2° van de wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblees, van het Rekenhof en van het Grondwettelijk Hof, van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel.

Artikel 159 van de Grondwet is eveneens van toepassing op de in 2° bedoelde akten en reglementen ».

B.1.2. Aangenomen ter uitvoering van artikel 19, eerste lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten bepaalt artikel 4 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State :

« § 1. [...] »

De beroepen bedoeld in artikel 14, §§ 1 en 3, van de gecoördineerde wetten verjaren zestig dagen nadat de bestreden akten, reglementen of beslissingen werden bekendgemaakt of betekend. Indien ze noch bekendgemaakt noch betekend dienen te worden, gaat de termijn in met de dag waarop de verzoeker er kennis heeft van gehad.

De overige aanvragen en beroepen moeten, op straffe van onontvankelijkheid, ingediend worden binnen de termijnen door de desbetreffende wettelijke en reglementaire bepalingen vastgesteld.

§ 2. Wanneer de in paragraaf 1 genoemde kennisgeving geschiedt bij aangetekende brief met ontvangstmelding, is de eerste dag van de termijn voor het indienen van het verzoekschrift die welke volgt op de ontvangst van de brief en is hij inbegrepen in de termijn.

Indien de geadresseerde de brief weigert, is de eerste dag van de termijn voor het indienen van het verzoekschrift die welke volgt op de dag van weigering van de brief en is hij inbegrepen in de termijn.

Wanneer de in paragraaf 1 genoemde kennisgeving geschiedt bij gewone aangetekende brief, is de eerste dag van de termijn voor het indienen van het verzoekschrift de derde werkdag die volgt op de verzending van de brief, behoudens bewijs van het tegendeel door de geadresseerde, en is die dag inbegrepen in de termijn.

Het postmerk geldt als bewijs, zowel voor de verzending als voor de ontvangst of de weigering ».

B.2. Uit de feiten van het geding en uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van artikel 19, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten, in zoverre het, als aanvangspunt van de termijn om een beroep tot nietigverklaring in te stellen

tegen een individuele akte waarvan de kennisgeving niet de daarin voorgeschreven vermeldingen bevat, niet de datum van die kennisgeving aan de geadresseerde ervan vaststelt, maar wel die waarop die laatste kennisneemt van de akte.

De verwijzende rechter merkt voorts op dat, wanneer van een individuele akte wordt kennisgegeven bij een aangetekende zending met ontvangstbewijs en de geadresseerde van de akte afwezig is, de kennisgeving wordt geacht te zijn volbracht op de dag dat de postbeampte in de brievenbus van die laatste het bericht heeft achtergelaten met vermelding dat die zending werd aangeboden. In een dergelijke hypothese, die degene is van het voor de verwijzende rechter hangende geschil, kan de daadwerkelijke kennisneming van de individuele akte door de geadresseerde ervan dus plaatshebben na de kennisgeving van die akte.

Het is in die interpretatie dat het Hof de prejudiciële vraag beantwoordt, ook al zou de in het geding zijnde bepaling, rekening houdend met de Nederlandstalige versie ervan, zo kunnen worden begrepen dat de kennisgeving – en niet de kennisname – als aanvangspunt geldt.

B.3.1. De eerste zin van de in het geding zijnde bepaling, die werd ingevoegd bij artikel 1 van de wet van 24 maart 1994 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 », strekt ertoe de draagwijdte uit te breiden van de regel die is vervat in artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1159/2, p. 1; *ibid.*, nr. 1159/4, p. 1; *ibid.*, nr. 1159/5, p. 4), die bepaalt :

« Met het oog op een duidelijke en objectieve voorlichting van het publiek over het optreden van de federale administratieve overheden :

[...]

4° vermeldt elk document waarmee een beslissing of een administratieve handeling met individuele strekking uitgaande van een federale administratieve overheid ter kennis wordt gebracht van een bestuurde, de eventuele beroepsmogelijkheden, de instanties bij wie het beroep moet worden ingesteld en de geldende vormen en termijnen; bij ontstentenis neemt de verjaringstermijn voor het indienen van het beroep geen aanvang ».



Die laatste bepaling past in een hervorming die een « fundamentele heroriëntatie in de relatie tussen burger en bestuur » beoogt (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1112/1, p. 1) en vormt een van de minimumverplichtingen die een « ‘actieve openbaarheid’ [moeten waarborgen die] [...] de aanzet [wil] geven tot een beter uitgebouwd informatiebeleid » (*ibid.*, nr. 1112/13, p. 3).

In die omstandigheden strekt de eerste zin van de in het geding zijnde bepaling ertoe « de rechten van de verdediging van de bestuurde [...] voor de Raad van State [...] beter [te waarborgen] » (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1159/2, p. 2; *ibid.*, nr. 1159/4, p. 2), aan wie hij een « aanvullende bescherming » biedt (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1112/2, pp. 9-10).

B.3.2. De tweede zin van de in het geding zijnde bepaling is ingevoegd bij artikel 7, 1<sup>o</sup>, van de wet van 15 september 2006 « tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen ». De verlenging van de beroepstermijn waarin zij voorziet, is nauw verbonden met de verplichting die voortvloeit uit de eerste zin van die bepaling. Niettemin heeft de wetgever een einde willen maken aan de eerdere rechtspraak van de Raad van State die aannam dat, bij afwezigheid van de vermeldingen voorgeschreven bij de eerste zin van de in het geding zijnde bepaling, het beroep tot nietigverklaring tegen de administratieve akte aan geen enkele verjaringstermijn was onderworpen.

In dat opzicht blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de voormelde wet van 15 september 2006 :

« Het huidige artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft tot doel diegenen die zich benadeeld achten door een administratieve beslissing met individuele strekking in kennis te stellen van het bestaan van de mogelijkheid om tegen deze beslissing beroep in te stellen. De naleving van deze vormvereiste impliceert dat gewag moet worden gemaakt van het bestaan van de mogelijkheid om bij de Raad van State beroep in te stellen en van de verplichting om dit beroep in te stellen bij aangetekende brief binnen zestig dagen na de kennisgeving. In zijn arrest nr. 134.024 van 19 juli 2004 heeft de Algemene Vergadering van de Raad van State overwogen ' dat artikel 19, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, afwijkt van de regels betreffende de verjaring van beroepen en net als die regels van openbare orde is; dat voor die bepaling geen uitzondering geldt; dat de rechtsonzekerheid waartoe deze bepaling zou kunnen leiden, te wijten is enerzijds aan het tekortschieten van de administratieve overheid en anderzijds aan de

bedoeling van de wetgever om op de niet-naleving van die bepaling een radicale straf te stellen waarvan de werking niet beperkt is in de tijd; dat het beroep tot nietigverklaring *ratione temporis* ontvankelijk is; '.

Dit arrest houdt in dat, zolang niet is voldaan aan de in artikel 19, tweede lid, bepaalde vormvereisten, de verjaringstermijn niet ingaat, ongeacht de vraag of de burger, ten voordele van wiens persoonlijke belangen dit voorschrift geldt, al dan niet weet dat tegen deze beslissing een beroep bij de Raad van State openstaat. De Regering vindt het om reden van de rechtszekerheid niet opportuun dat ingevolge een tekortkoming van de administratieve overheid in zijn verplichtingen, de potentiële verzoeker aan geen enkele termijn zou zijn gebonden. Om de rechtszekerheid die vereist dat elke individuele akte op een bepaald ogenblik definitief wordt, te verzoenen met de terechte eis van rechtsbescherming, wordt een definitieve verjaringstermijn ingesteld. De verjaringstermijn neemt in ieder geval een aanvang vier maanden na de betekening van de individuele, griefhoudende akte. De termijn van vier maanden is in de administratieve procedure voor de Raad van State gekend, m.n. in artikel 14, § 3 » (*Parl. St.*, Kamer, 2005-2006, DOC 51-2479/001, pp. 32-33).

B.4. De in het geding zijnde bepaling streeft derhalve een gewettigd doel na, in zoverre zij ertoe strekt de beginselen van de rechtszekerheid en van het recht op toegang tot de rechter te verzoenen. Het verschil in behandeling berust overigens op een objectief criterium, namelijk het al dan niet vermelden, in de kennisgeving van de individuele administratieve akte, van de beschikbare rechtsmiddelen, alsook van de termijnen en vormvereisten die in acht moeten worden genomen om dergelijke beroepen in te stellen.

B.5.1. Rekening houdend met het door de wetgever nagestreefde doel is de in het geding zijnde bepaling evenwel niet redelijk verantwoord.

Immers, de zorg van de wetgever om het beginsel van de rechtszekerheid te verzoenen met het recht op toegang tot de rechter van de geadresseerde van de individuele akte die nadeel berokkent, valt niet op adequate wijze te verzoenen met het vaststellen, als *dies a quo*, van de datum van de kennisneming van de individuele administratieve akte door de geadresseerde ervan terwijl hem van die akte is kennisgegeven.

B.5.2. Enerzijds, en ook al is het juist dat de bestuurde nauwgezetheid aan de dag moet leggen ten aanzien van de middelen die hij aanwendt om kennis te nemen van de in het geding zijnde akte (RvSt, 13 februari 2004, *Lambert*, nr. 128.139; RvSt, 20 december 2007, *Boels d'Ouvrier*, nr. 178.152), is de datum waarop de termijn voor het indienen van het beroep

tot nietigverklaring ingaat, in die hypothese, en in tegenstelling tot de kennisgeving, onbepaald en afhankelijk van feitelijke omstandigheden en met name van het gedrag van de geadresseerde zelf, zodat de maatregel de naleving van het beginsel van de rechtszekerheid niet ten volle waarborgt.

Anderzijds, veronderstelt de kennisgeving dat de individuele akte correct en integraal is weergegeven, terwijl de verzoeker wordt geacht te hebben kennisgenomen van de akte zodra een normaal zorgzame persoon, in dezelfde feitelijke omstandigheden, op volledige en nauwkeurige wijze zou hebben kunnen kennisnemen van de inhoud ervan (zie RvSt, 9 januari 2003, *Gengler*, nr. 114.359). Hieruit volgt dat het kiezen, als aanvangspunt van de beroepstermijn, voor de datum van de kennisgeving van de akte aan de geadresseerde ervan, ook al bevat die kennisgeving niet de bij de in het geding zijnde bepaling opgelegde vermeldingen, toelaat het recht op toegang tot de rechter van de bestuurde beter te waarborgen dan de vaststelling van de *dies a quo* op de datum van kennisneming van die akte.

B.5.3. In de interpretatie volgens welke de in het geding zijnde bepaling vereist dat, als aanvangspunt van de termijn van het beroep tot nietigverklaring, de datum in aanmerking wordt genomen waarop de geadresseerde kennisneemt van de individuele akte waarvan hem is kennisgegeven wanneer de kennisgeving de rechtsmiddelen en de na te leven vormvereisten en termijnen om die aan te wenden niet vermeldt, is zij niet redelijk verantwoord en is zij niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.6. In die interpretatie dient de prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord.

B.7.1. Het Hof merkt evenwel op dat een andere interpretatie van de in het geding zijnde bepaling kan worden overwogen, volgens welke de datum van de kennisgeving van de individuele akte het aanvangspunt vormt van de termijn die aan de geadresseerde ervan wordt gelaten om de nietigverklaring van die akte voor de Raad van State te vorderen, zelfs wanneer, in de kennisgeving, het bestaan van de beschikbare beroepsmiddelen, alsook de vormvereisten en termijnen die moeten worden nageleefd om die aan te wenden, niet zijn vermeld.

B.7.2. Immers, zoals is opgemerkt in B.3.2, beoogt de memorie van toelichting van het wetsontwerp dat de wet van 15 september 2006 is geworden, uitdrukkelijk de datum van de onvolledige kennisgeving als aanvangspunt van de termijn van vier maanden en zestig dagen om een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen de in het geding zijnde individuele akte.

De Raad van State merkt overigens op dat, wanneer is voorzien in een bijzondere formaliteit inzake bekendmaking, het voldoen eraan de verjaringstermijn van het beroep tot nietigverklaring ten aanzien van de geadresseerde ervan doet ingaan, ongeacht de kennis die hij van de bestreden akte zou hebben gehad via een ander middel. In geval van samenloop van bijzondere bepalingen is het bovendien de bepaling die de bestuurde de meeste waarborgen biedt die voorrang moet krijgen (RvSt, 9 december 2005, *Lecloux*, nr. 152.516).

Er bestaat evenwel een algemeen beginsel volgens hetwelk een administratieve akte met een individuele draagwijdte het voorwerp moet uitmaken van een individuele mededeling aan de betrokken personen. Zoals in B.5.2 is aangegeven, biedt de regeling van de kennisgeving bovendien betere waarborgen aan de bestuurde dan die van de kennisneming.

B.7.3. In de interpretatie volgens welke de in het geding zijnde bepaling vereist dat, als aanvangspunt van de termijn van het beroep tot nietigverklaring, de datum van de kennisgeving van de individuele akte aan de geadresseerde ervan in aanmerking wordt genomen, zelfs wanneer die kennisgeving de rechtsmiddelen en de na te leven vormvereisten en termijnen niet vermeldt, bestaat het in de prejudiciële vraag aangegeven verschil in behandeling niet.

B.8. In die interpretatie dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- In die zin geïnterpreteerd dat het het aanvangspunt van de termijn voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring gericht tegen een individuele administratieve akte niet vaststelt op de datum van de kennisgeving van die akte aan de geadresseerde ervan, maar op de datum dat daarvan wordt kennisgenomen, wanneer de kennisgeving de beschikbare rechtsmiddelen en de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen om die aan te wenden, niet bevat, schendt artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

- In die zin geïnterpreteerd dat zij het aanvangspunt van de termijn voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring gericht tegen een individuele administratieve akte vaststelt op de datum van de kennisgeving van die akte aan de geadresseerde ervan, zelfs indien een dergelijke kennisgeving de beschikbare rechtsmiddelen en de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen om die aan te wenden, niet bevat, schendt dezelfde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 10 november 2011.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse