

Rolnummer 7129
Arrest nr. 193/2019 van 28 november 2019

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 1047 van het Gerechtelijk Wetboek, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg West-Vlaanderen, afdeling Kortrijk.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet en J. Moerman, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 12 februari 2019, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 22 februari 2019, heeft de Rechtbank van eerste aanleg West-Vlaanderen, afdeling Kortrijk, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt art. 1047 Ger. W., in zoverre de wetgever een dubbele aanleg organiseert, de rol van de rechter in geval van verstek beperkt (art. 806 Ger. W.) én de mogelijkheid tot verzet in burgerlijke zaken beperkt tot procedures die in één aanleg beslecht worden en uitsluit in procedures waar een dubbele aanleg is voorzien én in strafrechtelijke zaken tot gevallen van overmacht, met name de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met andere, supranationale wetsbepalingen zoals het EVRM (o.m. art. 6) en het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (o.m. art. 14) ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Hans De Meyer, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. L. Vandamme, advocaat bij de balie van West-Vlaanderen;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Wirtgen en Mr. T. Moonen, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 9 oktober 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en P. Nihoul te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, 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 23 oktober 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 23 oktober 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 het bodemgeschil*

Bij dagvaarding van 24 mei 2018 stelt Hans De Meyer verzet in tegen het verstekvonnis van de Rechtbank van eerste aanleg West-Vlaanderen, afdeling Kortrijk, in het kader van een conflict rond een aannemingsovereenkomst. De tegenpartij werpt op dat de vordering ontoelaatbaar is aangezien het verstekvonnis niet in laatste aanleg is geweest. Op vraag van Hans De Meyer stelt de Rechtbank van eerste aanleg bovenstaande prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. Hans De Meyer voert aan dat de wetgever, met de in het geding zijnde bepaling, enkel besparingen voor ogen had. De in het geding zijnde bepaling doet een onverantwoord verschil in behandeling ontstaan ten opzichte van de strafprocedure, waarin in geval van overmacht of een wettige reden van verschoning wel een verzet mogelijk is tegen een vonnis dat niet in laatste aanleg is geweest. Dat verschil in behandeling wordt nog erger doordat de beoordelingsvrijheid van de rechter bij verstekvonnissen in burgerlijke zaken beperkt is krachtens artikel 806 van het Gerechtelijk Wetboek. Hans De Meyer verwijst daarbij naar een advies van de Hoge Raad voor de Justitie, waaruit zou blijken dat de Hoge Raad van oordeel is dat de beperking van het verzet raakt aan de essentie van het recht op toegang tot een rechter. Hans De Meyer voert aan dat zijn recht op een dubbele aanleg door de in het geding zijnde bepaling geschonden wordt.

A.2. De Ministerraad verwijst naar de parlementaire voorbereiding, waaruit blijkt dat de regeling een legitiem doel nastreeft, en bovendien het gevolg is van een suggestie van de Raad van State. Bovendien is er geen sprake van een schending van het gelijkheidsbeginsel, al dan niet in samenhang gelezen met het recht op toegang tot een rechter. Indien het verstekvonnis niet in laatste aanleg is geweest, dan heeft de betrokkene nog steeds toegang tot een hoger beroep met volle rechtsmacht en op tegenspraak. Daarnaast benadrukt de Ministerraad dat in burgerlijke zaken geen recht op een dubbele aanleg bestaat, en hij verwijst daarbij naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Met betrekking tot artikel 806 van het Gerechtelijk Wetboek merkt de Ministerraad op dat dit artikel als dusdanig niet in het geding is. Bovendien heeft die bepaling niet de draagwijdte die Hans De Meyer eraan geeft, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie. Tot slot heeft het advies van de Hoge Raad voor de Justitie betrekking op een eerder voorstel tot aanpassing van de in het geding zijnde bepaling, en werd dat voorstel uiteindelijk niet in aanmerking genomen. Wat betreft de vergelijking met de verzetsmogelijkheden in strafzaken, verwijst de Ministerraad naar de rechtspraak van het Hof, waaruit zou blijken dat de vergeleken categorieën van personen in werkelijkheid niet vergelijkbaar zijn. De Ministerraad merkt tot slot op dat de overige toetsingsnormen waarnaar Hans De Meyer verwijst, niet van toepassing zijn.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op het eerste lid van artikel 1047 van het Gerechtelijk Wetboek, zoals gewijzigd bij artikel 143 van de wet van 6 juli 2017 « houdende vereenvoudiging, harmonisering, informatisering en modernisering van bepalingen van burgerlijk recht en van burgerlijk procesrecht alsook van het notariaat, en houdende diverse bepalingen inzake justitie » (de « Potpourri V-wet » genoemd) :

« Tegen ieder verstekvonnis dat in laatste aanleg is geweest kan verzet worden gedaan, onverminderd de bij de wet bepaalde uitzonderingen ».

Uit die wijziging volgt dat verstekvonnissen in burgerlijke zaken waartegen hoger beroep kan worden ingesteld, enkel nog met dat laatste rechtsmiddel kunnen worden bestreden, overeenkomstig artikel 1050 van het Gerechtelijk Wetboek, tenzij de wet het anders bepaalt.

Ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het recht op toegang tot een rechter

B.2. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing kan worden afgeleid dat het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid van artikel 1047, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, doordat die bepaling de mogelijkheid om verzet aan te tekenen beperkt tot verstekvonnissen die in laatste aanleg geweest zijn, in het bijzonder in het licht van artikel 806 van het Gerechtelijke Wetboek.

B.3.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan : de grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie zijn toepasselijk ten aanzien van alle rechten en alle vrijheden, met inbegrip van die welke voortvloeien uit internationale verdragen die België binden.

B.3.2. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.3.3. Artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt een recht op toegang tot een rechter. Dat recht wordt eveneens gewaarborgd door artikel 14, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en door een algemeen rechtsbeginsel.

Het recht op toegang tot een rechter waarborgt de rechtsonderhorige de behandeling van zijn zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechter.

Het recht op toegang tot een onafhankelijke rechter is evenwel niet absoluut en kan worden beperkt om, meer bepaald, een goede rechtsbedeling en rechtszekerheid te waarborgen. Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt niet het recht op een dubbele aanleg. Behalve in strafzaken bestaat er bovendien geen algemeen beginsel dat een dergelijke waarborg inhoudt.

B.4.1. Met de beperking van de verzetsmogelijkheid tot verstekvonnissen waartegen geen hoger beroep mogelijk is, had de wetgever als doelstelling de finale geschillenbeslechting te bevorderen (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2259/001, pp. 117-118), en aldus toe te laten dat de gerechtelijke procedure overeenkomstig artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens binnen een redelijke termijn kan worden beëindigd. Die doelstelling is legitiem.

B.4.2. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de keuze voor het al dan niet appellabel karakter van het verstekvonnis als criterium van onderscheid, gebaseerd is op een suggestie van de afdeling wetgeving van de Raad van State :

« Indien de bedoeling van de steller van het voorontwerp er daadwerkelijk in bestaat de mogelijkheden om verzet aan te tekenen te beperken, blijkt de suggestie naar luid waarvan verstek niet aanvaard wordt wanneer hoger beroep mogelijk is, daaraan op passende wijze te beantwoorden, zonder dat het recht om een gewoon rechtsmiddel aan te wenden al te zeer wordt beperkt » (*ibid.*, p. 378).

Dat criterium is objectief.

B.4.3. De maatregel om niet te voorzien in de mogelijkheid van verzet tegen een verstekvonnis waartegen hoger beroep mogelijk is, is ook pertinent in het licht van de door de wetgever nagestreefde doelstelling om de procedure niet nodeloos te vertragen en om de redelijketermijnvereiste te eerbiedigen.

B.4.4. De gevolgen van de in het geding zijnde bepaling zijn tot slot niet onevenredig ten opzichte van de nagestreefde doelstelling.

Het verzet is een gewoon rechtsmiddel dat openstaat voor de partij die bij verstek is veroordeeld teneinde vanwege het rechtscollege dat bij verstek heeft geoordeeld, een nieuwe beslissing na een contradictoir debat te verkrijgen. Een verstekvonnis dat niet in laatste aanleg werd gewezen, blijft echter vatbaar voor hoger beroep, dat de betrokken persoon de mogelijkheid biedt ten volle zijn rechten van verdediging uit te oefenen.

B.5.1. De draagwijdte van artikel 806 van het Gerechtelijk Wetboek verandert niets aan die beoordeling. Artikel 806 van het hetzelfde Wetboek bepaalt :

« In het verstekvonnis willigt de rechter de vorderingen of verweermiddelen van de verschijnende partij in, behalve in zoverre de rechtspleging, die vorderingen of middelen strijdig zijn met de openbare orde, met inbegrip van de rechtsregels die de rechter krachtens de wet ambtshalve kan toepassen ».

B.5.2. Bij zijn arrest nr. 72/2018 van 7 juni 2018 heeft het Hof voor recht gezegd :

« Artikel 806 van het Gerechtelijk Wetboek schendt niet de artikelen 10, 11, 12 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 14, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten ».

B.5.3. Het voormelde arrest nr. 72/2018 is als volgt gemotiveerd :

« B.5.2. De in het geding zijnde bepaling beperkt de beoordelingsbevoegdheid van de rechter die uitspraak doet bij verstek door hem te gelasten de vorderingen of verweermiddelen van de verschijnende partij in te willigen, behalve wanneer de rechtspleging, die vorderingen of middelen strijdig zijn met de openbare orde. Het recht op toegang tot een onafhankelijke rechter is evenwel niet absoluut en kan worden beperkt om, meer bepaald, een goede rechtsbedeling en rechtszekerheid te waarborgen.

B.6.1. Zoals blijkt uit de in B.1.3 en B.1.4 geciteerde parlementaire voorbereiding, werd artikel 806 van het Gerechtelijk Wetboek verantwoord door de wil van de wetgever om een einde te maken aan een controverse in de rechtsleer en rechtspraak over de omvang van de bevoegdheden van een rechter die uitspraak doet bij verstek, en om discriminatie tussen rechtsonderhorigen te vermijden. De in het geding zijnde maatregel is pertinent ten opzichte van dat doel.

Het Hof dient nog te onderzoeken of de in het geding zijnde beperking geen onevenredige gevolgen heeft voor de niet-verschenen rechtsonderhorige.

B.6.2. Uit de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepaling blijkt dat de wetgever het aan de rechter die uitspraak doet bij verstek heeft overgelaten het begrip ‘ openbare orde ’ nader in te vullen, begrip op grond waarvan hij kan weigeren de vorderingen of verweermiddelen van de verschijnende partij in te willigen :

‘ In principe kan de rechter vrij bepalen wat van openbare orde is, maar het Hof van Cassatie heeft het laatste woord; bovendien is dit een evolutief concept en dient men dus de vrijheid aan de rechter te laten ’ (*Parl. St.*, Kamer, 2014-2015, DOC 54-1219/005, pp. 100-101).

B.6.3. Daaruit blijkt eveneens dat de wetgever zich heeft afgevraagd welk gevolg dient te worden gegeven aan kennelijk buitensporige vorderingen in geval van verstek vanwege de verweerder :

‘ [Een lid] komt terug op een voorbeeld van de voorzitter van de familierechtbank dat reeds hoger werd aangehaald : iemand met een inkomen van 1 100 € wordt gevraagd om een alimentatie te betalen van 1 000 €, hetgeen uiteraard overdreven is maar is dit dan van openbare orde ?

De minister antwoordt dat waar staat dat de rechter ambtshalve moet optreden het gemakkelijk is. Daarnaast blijft er echter de open categorie “ openbare orde ” en wie weet zal het Hof van Cassatie - zoals in de jaren 60 toen het exorbitante strafbedingen strijdig achtte met de openbare orde - ooit zeggen dat het geschetste geval strijdig is met de openbare orde. Deze ruimte moet worden gelaten aan de rechtspraak ’ (*ibid.*, p. 101).

B.7. Bij zijn arrest van 13 december 2016, dat in het verwijzingsarrest wordt geciteerd, heeft het Hof van Cassatie geoordeeld :

‘ 4. Uit de wetgeschiedenis van deze bepaling volgt dat de wetgever het aan de rechter heeft overgelaten om het begrip openbare orde nader in te vullen.

5. Van openbare orde is datgene wat de essentiële belangen van de Staat of van de gemeenschap raakt of wat in het privaat recht de juridische grondslagen bepaalt waarop de economische of morele orde van de maatschappij berust.

6. In de context van artikel 806 Gerechtelijk Wetboek is het inwilligen van een kennelijk ongegronde vordering of een kennelijk ongegrond verweer strijdig met de openbare orde.

7. De rechter bij verstek die de vorderingen of verweermiddelen van de verschijnende partij niet inwilligt, moet vaststellen dat het inwilligen ervan strijdig is met de openbare orde ’ (Cass., 13 december 2016, P.16.0421.N).

B.8.1. Uit het voorgaande volgt dat het begrip ‘ openbare orde ’ dat voorkomt in artikel 806 van het Gerechtelijk Wetboek de rechter die uitspraak doet bij verstek toelaat een inwilliging te weigeren van de vorderingen waarvan hij vaststelt dat zij kennelijk ongegrond of kennelijk buitensporig zijn.

B.8.2. De in het geding zijnde bepaling doet derhalve niet op onevenredige wijze afbreuk aan het recht op toegang tot een rechter dat is gewaarborgd bij artikel 13 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 14, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten ».

B.5.4. Uit dat arrest blijkt dat artikel 806 van het Gerechtelijk Wetboek de rechtsmacht van de rechter die bij verstek oordeelt, niet op onevenredige wijze beperkt. Ongeacht de omvang van de beoordeling door de rechter in het verstekvonnis dat niet in laatste aanleg werd gewezen, blijft dat vonnis bovendien vatbaar voor een hoger beroep, waarin uitspraak wordt gedaan met volle rechtsmacht.

B.6. Artikel 1047, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek is niet onbestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag van de rechten van de mens en met artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Ten aanzien van de vergelijking met de strafrechtelijke procedure

B.7.1. Tot slot blijkt uit de motivering van de verwijzingsbeslissing dat het verwijzende rechtscollege het Hof eveneens ondervraagt over de bestaanbaarheid van artikel 1047, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het een verschil in behandeling doet ontstaan tussen personen die in het kader van een burgerlijke procedure met een verstekvonnis worden geconfronteerd, en personen die in het kader van een strafprocedure bij verstek zijn veroordeeld.

B.7.2. De Ministerraad betoogt dat de beide in het geding zijnde categorieën van personen niet vergelijkbaar zijn om reden dat de burgerlijke en de strafrechtelijke procedure zich van elkaar onderscheiden wat betreft de onderliggende filosofie van beide procedures.

B.7.3. Hoewel de burgerlijke procedure en de strafrechtelijke procedure aan onderscheiden doelstellingen beantwoorden en fundamenteel verschillende voorwerpen hebben, kan een veroordeelde ook verzet aantekenen tegen een burgerrechtelijke veroordeling uitgesproken door het strafgerecht.

De in het raam van een burgerlijke procedure bij verstek veroordeelde persoon bevindt zich dus in een situatie die vergelijkbaar is met die van de persoon die strafrechtelijk is veroordeeld.

B.7.4. Het wezen en de doelstelling zelf van het verzet bestaan erin de persoon de mogelijkheid te bieden ten volle zijn rechten van verdediging uit te oefenen, die als gevolg van zijn niet-verschijnen mogelijkwijze niet alle elementen van een zaak kent of zich daarover althans niet nader heeft kunnen verklaren.

B.7.5. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.7.6. Uit het onderzoek van het eerste onderdeel van de prejudiciële vraag is reeds gebleken dat de in het geding zijnde bepaling het recht op toegang tot de rechter niet op onevenredige wijze beperkt.

B.8. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 1047, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, in samenhang gelezen met artikel 806 ervan, schendt 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 en met artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

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

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen