



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 139/2022
van 27 oktober 2022
Rolnummer : 7821**

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 2 van het besluit van de Waalse Regering van bijzondere machten nr. 2 van 18 maart 2020 « betreffende de tijdelijke opschorting van dwingende termijnen en termijnen voor het indienen van beroepen vastgesteld in de gezamenlijke Waalse wetgeving en reglementering of aangenomen krachtens deze, evenals die vastgesteld in de wetten en koninklijke besluiten vallend onder de bevoegdheden van het Waalse Gewest krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 », bekrachtigd bij artikel 2 van het decreet van 3 december 2020 « houdende bekrachtiging van de besluiten van de Waalse Regering van bijzondere machten in het kader van het beheer van de gezondheidscrisis COVID-19 », gesteld door de correctionele rechtbank Namen, afdeling Namen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, D. Pieters en E. Bribosia, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 13 juni 2022, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 28 juni 2022, heeft de correctionele rechtbank Namen, afdeling Namen, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 2 van het besluit van de Waalse Regering van bijzondere machten nr. 2 van 18 maart 2020 betreffende de tijdelijke opschorting van dwingende termijnen en termijnen voor het indienen van beroepen vastgesteld in de gezamenlijke Waalse wetgeving en reglementering of aangenomen krachtens deze, evenals die vastgesteld in de wetten en koninklijke besluiten vallend onder de bevoegdheden van het Waalse Gewest krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, bekrachtigd bij het decreet van 3 december 2020 houdende bekrachtiging van de besluiten van de Waalse Regering van bijzondere machten in het kader van het beheer van de gezondheidscrisis COVID-19, in die zin geïnterpreteerd dat het niet van toepassing is op de termijnen voor jurisdictionele beroepen

tegen bestuurshandelingen, 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 de fundamentele vrijheden, in zoverre het voorziet in de opschorting van de termijnen voor administratieve beroepen bij administratieve overheden maar de opschorting van de termijnen voor jurisdictionele beroepen uitsluit ? ».

Op 13 juli 2022 hebben de rechters-verslaggevers E. Bribosia en D. Pieters, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen het onderzoek van de zaak af te doen met een arrest gewezen op voorafgaande rechtspleging.

Memories met verantwoording zijn ingediend door :

- het Administratief Sanctiebureau van de stad Namen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. C. Roelants, advocaat bij de balie te Luxemburg;

- P.H., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Palate, advocaat bij de balie te Namen.

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

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

De verzoeker voor de Rechtbank van eerste aanleg Namen, afdeling Namen, betwist een administratieve geldboete die hem werd opgelegd in toepassing van artikel D.163 van boek I van het Milieuwetboek.

Het jurisdictioneel beroep tegen de beslissing van de sanctionerend ambtenaar moet worden ingesteld binnen een termijn van dertig dagen vanaf het ogenblik van de kennisgeving van die beslissing (artikel D.164, eerste lid, van boek I van hetzelfde Wetboek).

Het verwijzende rechtscollege stelt vast dat het beroep van de verzoeker buiten de termijn van dertig dagen werd ingesteld. Het is van oordeel dat die beroepstermijn niet werd opgeschort tijdens de crisisperiode ten gevolge van de COVID-19-pandemie, aangezien zij niet wordt beoogd door de bijzondere machtenbesluiten die werden genomen teneinde de beroepstermijnen op te schorten.

Volgens het verwijzende rechtscollege schort artikel 1 van het besluit van de Waalse Regering van bijzondere machten nr. 2 van 18 maart 2020 « betreffende de tijdelijke opschorting van dwingende termijnen en termijnen voor het indienen van beroepen vastgesteld in de gezamenlijke Waalse wetgeving en reglementering of aangenomen krachtens deze, evenals die vastgesteld in de wetten en koninklijke besluiten vallend onder de bevoegdheden van het Waalse Gewest krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 » (hierna : het besluit van 18 maart 2020) de termijnen op voor de indiening van de administratieve beroepen ingesteld bij de administratieve overheden, maar niet de termijnen voor de beroepen ingesteld bij de gewone rechtscolleges.

Het stelt bijgevolg de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. In hun conclusies die met toepassing van artikel 72 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof zijn genomen, hebben de rechters-verslaggevers laten weten dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht aan het Hof voor te stellen een arrest op voorafgaande rechtspleging te wijzen waarbij wordt vastgesteld dat het verschil in behandeling bedoeld in de prejudiciële vraag niet bestaat, waardoor de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft.

A.1.2. De rechters-verslaggevers hebben eraan herinnerd dat artikel 1 van het besluit van 18 maart 2020 betrekking heeft op de « dwingende termijnen en de beroepstermijnen, vastgesteld bij de decreten en reglementen van het Waals Gewest » zonder het toepassingsgebied ervan verder te beperken. Zij zijn van oordeel dat, aangezien de in het geding zijnde termijn voor een juridictioneel beroep wordt geregeld bij artikel D.164 van het Milieuwetboek en het dus een beroepstermijn is die is vastgelegd bij een decreet van het Waalse Gewest, die termijn binnen het toepassingsgebied valt van de schorsingsregeling van artikel 1 van het besluit van 18 maart 2020. Zij zijn van oordeel dat de tekst van die bepaling duidelijk is.

A.1.3. Volgens de rechters-verslaggevers leidt de lezing van de aanhef van het besluit van 18 maart 2020 niet tot een andere conclusie, aangezien de doelstelling van de Waalse Regering, die is opgenomen in de voormelde aanhef, is om het gelijkheidsbeginsel te waarborgen en de rechtszekerheid te vrijwaren, en om maatregelen te nemen die ertoe strekken dat geen enkele burger wordt belemmerd in de uitoefening van zijn rechten doordat hij zich zelf niet in een situatie bevond die hem toeliet die uit te oefenen. Zij zijn van oordeel dat de interpretatie volgens welke de Waalse Regering de indieningstermijnen voor de beroepen gericht tegen de administratieve beslissingen die zijn ingesteld bij de gewone rechtscolleges uit het toepassingsgebied van het besluit van 18 maart 2020 had willen uitsluiten, terwijl de termijnen voor de administratieve procedure en de termijnen voor een administratief beroep bij een administratieve overheid er wel zijn inbegrepen, klaarblijkelijk in tegenspraak is met die doelstelling.

De prejudiciële vraag berust bijgevolg op een kennelijk verkeerd uitgangspunt.

A.2.1. De eisende partij voor de verwijzende rechter betoogt dat de conclusies van de rechters-verslaggevers moeten worden gevolgd.

A.2.2. Zij is van oordeel dat de in het geding zijnde bepaling geen enkel onderscheid maakt tussen de interne beroepstermijnen en de externe beroepstermijnen, aangezien het begrip beroep niet is voorbehouden aan de controle van de administratieve handelingen door de overheid.

A.2.3. Zij doet bovendien gelden dat de interpretatie van het verwijzende rechtscollege kennelijk strijdig is met de intentie van de Waalse Regering, aangezien uit de aanhef van het besluit van 18 maart 2020 blijkt dat de Waalse Regering, wat de schorsing van de beroepstermijnen bij de Raad van State betreft, heeft geoordeeld dat het de opschortingsregeling van de termijnen aan samenhang zou ontbreken indien een extern beroep tegen een administratieve handeling anders zou worden behandeld dan een intern beroep.

A.3.1. De verwerende partij voor het verwijzende rechtscollege voert aan dat het besluit van 18 maart 2020 niet de juridictionele beroepstermijnen beoogt, aangezien de aanhef ervan enkel de « administratieve beroepen » en de « beroepen die onder de verantwoordelijkheid van de overheidsdiensten vallen » aanhaalt. Daaruit volgt dat de beroepstermijn vastgelegd bij artikel D.164, eerste lid, van het Milieuwetboek niet werd opgeschort bij het besluit van 18 maart 2020.

A.3.2. Bovendien doet de verwerende partij voor de verwijzende rechter gelden dat de in het geding zijnde administratieve geldboete een strafrechtelijk karakter heeft en dat het Wetboek van strafvordering van toepassing is op de procedure voor het verwijzende rechtscollege. Zij leidt daaruit af dat het in het geding zijnde beroep geen administratief beroep is.

- B -

B.1. Artikel 1 van het besluit van de Waalse Regering van bijzondere machten nr. 2 van 18 maart 2020 « betreffende de tijdelijke opschorting van dwingende termijnen en termijnen voor het indienen van beroepen vastgesteld in de gezamenlijke Waalse wetgeving en reglementering of aangenomen krachtens deze, evenals die vastgesteld in de wetten en koninklijke besluiten vallend onder de bevoegdheden van het Waalse Gewest krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 » (hierna : het besluit van 18 maart 2020) bepaalt :

« De dwingende termijnen en de beroepstermijnen, vastgesteld bij de decreten en reglementen van het Waals Gewest of krachtens deze genomen en die vastgesteld in de wetten en koninklijke besluiten vallend onder de bevoegdheden van het Waals Gewest krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 worden opgeschort te rekenen van 18 maart 2020 voor een eerste duur van 30 dagen, die tweemaal kan worden verlengd tot een bij een besluit van de Regering vastgestelde datum, waarbij elke periode telkens niet langer mag zijn dan 30 dagen en de noodzaak daartoe verantwoordt ten opzichte van de evolutie van de volksgezondheidsvoorwaarden ».

B.2. Het decreet van het Waalse Gewest van 17 maart 2020 « tot toekenning van bijzondere machten aan de Waalse Regering in het kader van de gezondheidscrisis Covid-19 » (hierna : het decreet van 17 maart 2020) kent aan de Waalse Regering de « bijzondere machten » toe die haar toelaten « te reageren op de pandemie Covid-19, [...] alle nuttige maatregelen [te] nemen om elke situatie te voorkomen en te behandelen die problemen stelt in het strikte kader van de pandemie Covid-19 en de gevolgen ervan en die geregeld moet worden op straffe van ernstig gevaar » (artikel 1, § 1), alsook « in geval van verdaging door het Waalse Parlement toe te schrijven aan de pandemie Covid-19 [...] enkel met het oog op het waarborgen van de continuïteit van de openbare dienstverlening ondanks de pandemie Covid-19 en voor zover de dringende noodzakelijkheid van haar optreden gemotiveerd is, [...] alle nuttige maatregelen [te] nemen die onder de bevoegdheid van het Waalse Gewest vallen » (artikel 2, § 1, eerste lid).

De besluiten die krachtens die twee bepalingen zijn aangenomen, « kunnen de vigerende decretale bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen zelfs in de aangelegenheden die bij de Grondwet uitdrukkelijk aan het decreet voorbehouden zijn » (artikelen 1, § 2, eerste lid, en 2, § 2, eerste lid).

B.3. Het besluit van 18 maart 2020 werd genomen krachtens de machtiging die is opgenomen in het decreet van 17 maart 2020, op basis van de overweging volgens welke de Covid-19-pandemie « de goede werking van de verschillende overheidsdiensten in het gedrang brengt en de burgers ook de mogelijkheid ontnemt om op nuttige en daadwerkelijke wijze hun rechten te gelde te maken in het kader van de administratieve procedures en beroepen ».

B.4. Het verwijzende rechtscollege stelt het Hof de vraag of de beperking van het toepassingsgebied van artikel 1 van het besluit van 18 maart 2020 tot de termijnen die van toepassing zijn op de administratieve procedures en op de beroepen die zijn ingesteld bij administratieve overheden, 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.5. De prejudiciële vraag berust met andere woorden op het uitgangspunt dat de in de in het geding zijnde bepaling bedoelde « beroepen » niet de beroepen inhouden die zijn gericht tegen administratieve beslissingen voor de gewone rechtscolleges.

Volgens het verwijzende rechtscollege blijkt die interpretatie van de in het geding zijnde bepaling uit de aanhef van het besluit van 18 maart 2020, waarin wordt vermeld :

« [Overwegende dat] de huidige en komende maatregelen, genomen om de verspreiding van het virus in de bevolking te beperken, ertoe leiden dat iedere vorm van activiteit op het grondgebied van het Waalse Gewest vertraagt, de goede werking van de verschillende overheidsdiensten aantasten en bepaalde diensten zelfs verlammen;

Overwegende dat [de verspreiding van het virus] de goede werking van de verschillende overheidsdiensten in het gedrang brengt en de burgers ook de mogelijkheid ontnemt om op nuttige en daadwerkelijke wijze hun rechten te gelde te maken in het kader van de administratieve procedures en beroepen;

Overwegende dat, met het oog op het garanderen van de continuïteit van de openbare dienstverlening, het gelijkheidsbeginsel gewaarborgd [moet] worden en de rechtsveiligheid gevrijwaard dient te worden, maatregelen genomen dienen te worden die ertoe strekken dat geen enkele burger belemmerd wordt in de uitoefening van zijn rechten of de uitvoering van zijn verplichtingen wegens de [impact] van de gezondheidscrisis op de dagdagelijkse werking van de overheidsdiensten of omdat deze zelfs niet in staat zijn deze diensten uit te oefenen;

Overwegende dat er eveneens over gewaakt dient te worden dat de overheidsdiensten in staat worden gesteld de administratieve procedures en de beroepen daadwerkelijk te behandelen

die onder hun verantwoordelijkheid vallen en tegelijk voorkomen wordt dat er bij ontstentenis beslissingen worden genomen in het geval van onmogelijkheid om in de vereiste termijnen te handelen ».

B.6. Artikel 1 van het besluit van 18 maart 2020 verwijst evenwel naar de « dwingende termijnen en de beroepstermijnen, vastgesteld bij de decreten en reglementen van het Waals Gewest », zonder het toepassingsgebied ervan verder te beperken. Aangezien de in het geding zijnde beroepstermijn is geregeld in artikel D.164 van het Milieuwetboek, zoals het van toepassing is in het hangende beroep voor het verwijzende rechtscollege, en dus een beroepstermijn is die is vastgesteld bij een decreet van het Waalse Gewest, valt hij onder de toepassing van de opschortingsregeling van artikel 1 van het besluit van 18 maart 2020. Aangezien de tekst van die bepaling duidelijk is, dient niet ervan te worden uitgegaan dat enkel de beroepen die bij administratieve overheden zijn ingesteld, bij die bepaling zouden worden opgeschort.

B.7. De omstandigheid dat artikel D.164, vijfde lid, van het Milieuwetboek bepaalt dat het Wetboek van strafvordering van toepassing is op de beroepsprocedure gericht tegen de beslissingen van de sanctionerend ambtenaar, leidt niet tot een andere conclusie, aangezien de in het geding zijnde beroepstermijn niet is vastgelegd in het Wetboek van strafvordering, maar in artikel D.164, eerste lid, van het Milieuwetboek.

B.8. Bovendien maakt de voormelde aanhef het niet mogelijk te oordelen dat, in tegenstelling tot hetgeen in de in het geding zijnde bepaling wordt vermeld, de Waalse Regering van het toepassingsgebied van die laatste een aantal « beroepstermijnen » zou hebben uitgesloten die zijn « vastgesteld bij de decreten en reglementen van het Waals Gewest of krachtens deze genomen en die [zijn] vastgesteld in de wetten en koninklijke besluiten vallend onder de bevoegdheden van het Waals Gewest krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 », namelijk de termijnen die gepaard gaan met de tegen administratieve beslissingen gerichte beroepen die worden ingesteld bij de gewone rechtscolleges.

Het in de voormelde overwegingen uitgedrukte doel van de Waalse Regering bestaat erin dat « het gelijkheidsbeginsel gewaarborgd [moet] worden en de rechtsveiligheid [lees : rechtszekerheid] gevrijwaard dient te worden, [dat] maatregelen genomen dienen te worden die

ertoe strekken dat geen enkele burger belemmerd wordt in de uitoefening van zijn rechten [...] omdat deze zelfs niet in staat [is] deze [...] uit te oefenen ».

De interpretatie volgens welke de Waalse Regering de termijnen voor het instellen van tegen administratieve beslissingen gerichte beroepen die worden ingesteld bij de gewone rechtscolleges, vastgesteld door de decreten en reglementen van het Waalse Gewest, zou hebben willen uitsluiten van het toepassingsgebied van het besluit van 18 maart 2020, terwijl de termijnen voor de administratieve procedure en de termijnen voor een administratief beroep bij een administratieve overheid, vastgesteld door de decreten en reglementen van het Waalse Gewest, wel erin zijn opgenomen, is duidelijk in strijd met dat doel.

B.9. Uit het voorgaande volgt dat de in artikel D.164, eerste lid, van boek I van het Milieuwetboek bedoelde termijn van 30 dagen werd opgeschort bij artikel 1 van het besluit van 18 maart 2020.

Daaruit volgt dat het in de prejudiciële vraag bedoelde verschil in behandeling niet bestaat.

B.10. De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 27 oktober 2022.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

P. Nihoul