



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 31/2023  
van 16 februari 2023  
Rolnummer : 7888**

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 1, § 1 en § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 2 van 9 april 2020 « met betrekking tot de verlenging van de verjaringstermijnen en de andere termijnen om in rechte te treden, alsmede de verlenging van de termijnen van de rechtspleging en de schriftelijke behandeling voor de hoven en rechtbanken », gesteld door het Hof van Cassatie.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters J. Moerman, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 7 oktober 2022, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 14 november 2022, heeft het Hof van Cassatie de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden artikel 1, § 1, en § 2, eerste lid van het Koninklijk Besluit nr. 2 van 9 april 2020 met betrekking tot de verlenging van de verjaringstermijnen en de andere termijnen om in rechte te treden, alsmede de verlenging van de termijnen van de rechtspleging en de schriftelijke behandeling voor de hoven en rechtbanken, zoals gewijzigd door het Koninklijk Besluit van 28 april 2020 tot verlenging van sommige maatregelen genomen bij het Koninklijk Besluit nr. 2 van 9 april 2020 met betrekking tot de verlenging van de verjaringstermijnen en de andere termijnen om in rechte te treden, alsmede de verlenging van de termijnen van de rechtspleging en de schriftelijke behandeling voor de hoven en rechtbanken, bekrachtigd bij wet van 24 december 2020, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat deze bepalingen tot gevolg hebben dat de vervaltermijn om een vordering in rechte in te stellen bij een burgerlijk gerecht die verstrijkt vanaf 4 mei 2020 tot en met 17 mei 2020, van rechtswege wordt verlengd tot 17 juni 2020, terwijl de vervaltermijn om een rechtsmiddel in de zin van artikel 21 van het Gerechtelijk Wetboek aan te wenden die verstrijkt in diezelfde periode, niet van rechtswege wordt verlengd ? ».

Op 7 december 2022 hebben de rechters-verslaggevers J. Moerman en E. Bribosia, 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 :

- de gemeente Lille, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, en het Autonoom Gemeentebedrijf Lille, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Maes, advocaat bij het Hof van Cassatie;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Jacobowitz, advocaat bij de balie te Brussel.

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*

Bij het Hof van Cassatie is een voorziening aanhangig gemaakt tegen het arrest van het Hof van Beroep te Antwerpen van 14 september 2021. In dat arrest oordeelt het Hof van Beroep dat het hoger beroep ingesteld op 17 juni 2020 door de bv « Architects in motion » tegen het vonnis van de Rechtbank van eerste aanleg Antwerpen, afdeling Turnhout, van 24 februari 2020, betekend op 14 april 2020, laattijdig en dus onontvankelijk is. Het Hof van Beroep verwijst daarbij onder andere naar het feit dat artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 april 2020 « tot verlenging van sommige maatregelen genomen bij het Koninklijk Besluit nr. 2 van 9 april 2020 met betrekking tot de verlenging van de verjaringstermijnen en de andere termijnen om in rechte te treden, alsmede de verlenging van de termijnen van de rechtspleging en de schriftelijke behandeling voor de hoven en rechtbanken » (hierna : het koninklijk besluit van 28 april 2020) enkel een verlenging invoert met betrekking tot de toepassing van artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit nr. 2 van 9 april 2020 « met betrekking tot de verlenging van de verjaringstermijnen en de andere termijnen om in rechte te treden, alsmede de verlenging van de termijnen van de rechtspleging en de schriftelijke behandeling voor de hoven en rechtbanken » (hierna : het koninklijk besluit nr. 2 van 9 april 2020). De bv « Architects in motion » stelt een cassatieberoep in tegen dat arrest. Het Hof van Cassatie stelt daarop bovenvermelde prejudiciële vraag.

## III. *In rechte*

- A -

A.1. In hun conclusies opgesteld met toepassing van artikel 72 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof hebben de rechters-verslaggevers aangegeven dat zij ertoe kunnen worden gebracht te oordelen dat artikel 1, § 1 en § 2, eerste lid, van het Koninklijk Besluit nr. 2 van 9 april 2020, zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 28 april 2020, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden, doordat die bepalingen tot gevolg hebben dat de vervaltermijn om een vordering in rechte in te stellen bij een burgerlijk rechtscollege die verstrijkt vanaf 4 mei 2020 tot en met 17 mei 2020, van rechtswege wordt verlengd tot 17 juni 2020, terwijl de vervaltermijn om een rechtsmiddel in de zin van artikel 21 van het Gerechtelijk Wetboek aan te wenden die verstrijkt in dezelfde periode, niet van rechtswege wordt verlengd.

A.2. De Ministerraad sluit zich aan bij de redenering van de rechters-verslaggevers, maar merkt op dat het bij het beantwoorden van de vraag belangrijk is duidelijk te maken dat het de niet-verlenging van de termijnen vermeld in artikel 1, § 2, van het koninklijk besluit nr. 2 van 9 april 2020 is die problematisch is.

A.3. De gemeente Lille en het Autonoom Gemeentebedrijf Lille voeren aan dat het verschil in behandeling redelijk verantwoord is, en verwijzen daarbij naar het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit nr. 2 van 9 april 2020. Volgens hen dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

- B -

B.1. In de prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van artikel 1, § 1 en 2, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 2 van 9 april 2020 « met betrekking tot de verlenging van de verjaringstermijnen en de andere termijnen om in rechte te treden, alsmede de verlenging van de termijnen van de rechtspleging en de schriftelijke behandeling voor de hoven en rechtbanken » (hierna : het koninklijk besluit nr. 2 van 9 april 2020), zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 28 april 2020 « tot verlenging van sommige maatregelen genomen bij het Koninklijk Besluit nr. 2 van 9 april 2020 met betrekking tot de verlenging van de verjaringstermijnen en de andere termijnen om in rechte te treden, alsmede de verlenging van de termijnen van de rechtspleging en de schriftelijke behandeling voor de hoven en rechtbanken » (hierna : het koninklijk besluit van 28 april 2020), doordat die bepalingen tot gevolg hebben dat de vervaltermijn om een vordering in rechte in te stellen bij een burgerlijk rechtscollege die verstrijkt vanaf 4 mei 2020 tot en met 17 mei 2020, van rechtswege wordt verlengd tot 17 juni 2020, terwijl de vervaltermijn om een rechtsmiddel in de zin van artikel 21 van het Gerechtelijk Wetboek aan te wenden die verstrijkt in dezelfde periode, niet van rechtswege wordt verlengd.

B.2. Artikel 1, § 1 en § 2, van het koninklijk besluit nr. 2 van 9 april 2020 bepaalde, vóór de wijziging ervan bij het koninklijk besluit van 28 april 2020 :

« § 1. In afwijking van de wettelijke en reglementaire bepalingen en onverminderd de door de bevoegde overheid getroffen of te treffen regelingen, worden de verjaringstermijnen en de andere termijnen om een vordering in rechte in te stellen bij een burgerlijk gerecht die verstrijken vanaf de datum van de bekendmaking van dit besluit tot en met 3 mei 2020, einddatum die door de Koning bij in Ministerraad overlegd besluit kan worden aangepast, van rechtswege verlengd tot één maand na afloop van die in voorkomend geval verlengde periode.

§ 2. In de ingeleide of nog in te leiden rechtsplegingen voor de hoven en rechtbanken, met uitzondering van de strafprocedures, tenzij die enkel burgerlijke belangen betreffen, en de tuchtprocedures, met inbegrip van de ordemaatregelen, worden de termijnen van rechtspleging of om een rechtsmiddel in de zin van artikel 21 van het Gerechtelijk Wetboek aan te wenden die verstrijken gedurende de in paragraaf 1 bedoelde, in voorkomend geval verlengde periode, en waarvan het verstrijken tot verval of tot een andere sanctie leidt of zou kunnen leiden indien niet tijdig wordt gehandeld, van rechtswege verlengd tot één maand na afloop van die in voorkomend geval verlengde periode.

Indien de toepassing van het eerste lid leidt tot de verlenging van een termijn, wordt de vervaldatum van eventueel daaropvolgende termijnen van rechtswege aangepast overeenkomstig de duur van de verlenging bedoeld in het eerste lid.

[...] ».

Artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 april 2020 bepaalt :

« In artikel 1, § 1, van het Koninklijk Besluit nr. 2 van 9 april 2020 met betrekking tot de verlenging van de verjaringstermijnen en de andere termijnen om in rechte te treden, alsmede de verlenging van de termijnen van de rechtspleging en de schriftelijke behandeling voor de hoven en rechtbanken worden, uitsluitend voor wat betreft de toepassing van § 1, de woorden ‘ 3 mei 2020 ’ vervangen door de woorden ‘ 17 mei 2020 ’ ».

B.3. Het koninklijk besluit nr. 2 van 9 april 2020 is genomen krachtens de delegatie vervat in de artikelen 2, eerste lid, en 5, § 1, 7°, van de wet van 27 maart 2020 « die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II) » (hierna : de wet van 27 maart 2020).

Die wet is genomen in het kader van het beheer van de gezondheidscrisis ten gevolge van de Covid-19-pandemie.

Teneinde het België mogelijk te maken te reageren op de Covid-19-pandemie en de gevolgen ervan op te vangen, kon de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad (artikel 2, eerste lid), maatregelen nemen om de goede werking van de rechterlijke instanties en in het bijzonder de continuïteit van de rechtsbedeling te verzekeren, voor zowel burgerlijke en strafzaken, met naleving van de fundamentele beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht en met inachtneming van de rechten van verdediging van de rechtzoekenden. Daartoe kon Hij met name de organisatie aanpassen van de bevoegdheid en de rechtspleging, met inbegrip van de bij de wet bepaalde termijnen (artikel 5, § 1, 7°).

B.4. De bijzonderemachtenbesluiten konden de geldende wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen, zelfs inzake aangelegenheden die de Grondwet uitdrukkelijk aan de wet voorbehoudt (artikel 5, § 2).

De bijzonderemachtenbesluiten moesten worden bekrachtigd binnen een termijn van een jaar vanaf de inwerkingtreding ervan, zo niet werden zij geacht nooit uitwerking te hebben gehad (artikel 7, tweede en derde lid).

De bijzondere machten zijn vervallen op 30 juni 2020 (artikel 7, eerste lid).

Artikel 3 van de wet van 24 december 2020 bekrachtigt het koninklijk besluit nr. 2 van 9 april 2020, alsook het koninklijk besluit van 28 april 2020.

B.5. 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.

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.6. In het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit nr. 2 van 9 april 2020 wordt uiteengezet :

« In de eerste plaats, vanaf de dag dat de strengere veiligheidsvoorschriften van de Regering en de daaruit voortvloeiende beperkingen van het openbaar leven en de

bewegingsvrijheid ingingen bestaat het risico dat rechtshandelingen niet tijdig zullen kunnen worden verricht. Weliswaar schorst overmacht elke termijn - ‘ *contra non valentem agere, non currit praescriptio* ’ - maar het is evident dat discussies gaan oplaaien of de corona-maatregelen in alle omstandigheden een dergelijke, laat staan strikte vorm van overmacht opleveren. Bovendien zou onmiddellijk na afloop van die schorsing wegens overmacht een enorme ‘ bottleneck ’ ontstaan omdat al de in de afgelopen crisisperiode niet verrichte rechtshandelingen en de voorbereiding daarvan dan quasi-onmiddellijk, op de eerste dag na het einde van de overmacht moeten plaatsvinden.

Op die grond moeten zolang die periode loopt nadelige rechtsgevolgen worden vermeden, wat in de eerste plaats betekent dat de verjaringstermijnen en de andere termijnen om burgerlijke vorderingen in rechte in te stellen die gedurende die crisisperiode vervallen verlengd moeten worden. Die verlenging maakt het voorwerp uit van § 1 van dit artikel. En krachtens § 2 geldt hetzelfde voor de vervaltermijnen in de procedure waarop een gelijkaardige sanctie staat, zoals bijvoorbeeld de ambtshalve wering uit de debatten van een laattijdige conclusie, alsmede de termijnen om een rechtsmiddel aan te wenden (hoger beroep, verzet, voorziening in cassatie ...).

Omwille van de rechtszekerheid dringt een eenvoudige en uniforme, a.h.w. ‘ forfaitaire ’ regeling zich op, die het best de rechtsbelangen behartigt, waarbij iedereen de kans krijgt om binnen een redelijke termijn na het ophouden van de lopende crisisperiode, alsnog op te treden. Om dus te vermijden dat bijvoorbeeld de dag waarop de crisis ophoudt meteen de dag zou zijn waarop *in extremis* zou moeten worden opgetreden, wat het geval zou kunnen zijn wanneer de termijnen geschorst worden, wordt ervoor gekozen om de vervallende termijnen te verlengen tot één maand na het einde van de in paragraaf 1 bedoelde periode.

[...]

Opgemerkt moet worden dat in het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp alléén voorzien was in de verlenging van de termijnen van de rechtspleging en van de termijnen om een rechtsmiddel aan te wenden. Terecht is de Raad van State van mening dat ‘ *[d]at verschil in behandeling [...] niet verantwoord [is] en de regel betreffende de verlenging van de termijnen van rechtspleging bedoeld in artikel 1 dient dan ook verruimd te worden tot de verjaringstermijnen en de vastgestelde termijnen die gelden voor het instellen van vorderingen in rechte* ’ (overweging 10, *in fine*), zodat op zijn imperatieve suggestie wordt ingegaan. Wat betreft die verjaringstermijnen moet wel nog worden benadrukt, om misverstanden te vermijden, dat het uitsluitend gaat om verjaringen waarvan de ontvankelijkheid *ratione temporis* van een vordering in rechte afhankelijk is gesteld. Vandaar het gebruik van de woorden ‘ verjaringstermijnen en *andere* termijnen om in rechte te treden ’. Het gaat dus om de verjaringstermijnen die met toepassing van art. 2244 van het Burgerlijk Wetboek door een dagvaarding worden gestuit ».

B.7. Uit het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 28 april 2020 blijkt, zoals ook wordt benadrukt door het verwijzende rechtscollege, op geen enkele wijze enige verantwoording voor de keuze om de datum vermeld in artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit nr. 2 van 9 april 2020 « uitsluitend voor wat betreft de toepassing van § 1 » aan te passen. Dit is in het bijzonder opvallend omdat uit het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit nr. 2

van 9 april 2020 blijkt dat het de oorspronkelijke bedoeling was om enkel de termijnen die uiteindelijk in paragraaf 2 zouden worden vermeld, te verlengen. Uit datzelfde verslag blijkt bovendien dat de wetgever, in navolging van de opmerking van de afdeling wetgeving van de Raad van State, zelf van oordeel was dat het ongrondwettig zou zijn om niet zowel de termijnen vermeld in paragraaf 2, als de termijnen vermeld in paragraaf 1, te verlengen. De wetgever benadrukte daarbij het belang van een uniforme regeling, om de rechtszekerheid te waarborgen. Dit blijkt eveneens uit de keuze om in artikel 1, § 2, geen afzonderlijke periode te vermelden, maar om te verwijzen naar de periode vermeld in artikel 1, § 1.

In het licht van voormelde elementen is het niet redelijk verantwoord dat na een eerste identieke verlenging van de termijnen vermeld in artikel 1, § 1, en artikel 1, § 2, van het koninklijk besluit nr. 2 van 9 april 2020, enkel de termijnen vermeld in de eerste paragraaf werden verlengd door het koninklijk besluit van 28 april 2020. Artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 april 2020 is niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die bepaling niet geldt voor wat betreft de toepassing van artikel 1, § 2, van het koninklijk besluit nr. 2 van 9 april 2020.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 april 2020 « tot verlenging van sommige maatregelen genomen bij het Koninklijk Besluit nr. 2 van 9 april 2020 met betrekking tot de verlenging van de verjaringstermijnen en de andere termijnen om in rechte te treden, alsmede de verlenging van de termijnen van de rechtspleging en de schriftelijke behandeling voor de hoven en rechtbanken » schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die bepaling niet geldt voor wat betreft de toepassing van artikel 1, § 2, van het koninklijk besluit nr. 2 van 9 april 2020 « met betrekking tot de verlenging van de verjaringstermijnen en de andere termijnen om in rechte te treden, alsmede de verlenging van de termijnen van de rechtspleging en de schriftelijke behandeling voor de hoven en rechtbanken ».

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 16 februari 2023.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

L. Lavrysen