

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 213.524 van 27 mei 2011
in de zaak A. 197.981/VII-38.027.**

In zake : Curt GOOSSENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sven Mary
kantoor houdend te 1060 Sint-Gillis
Afrikastraat 92
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Binnenlandse Zaken

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 oktober 2010, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken van 18 augustus 2010 waarbij wordt vastgesteld dat Curt Goossens "niet voldoet aan de voorwaarden gesteld in artikel 6, lid 1, 8° van de bewakingswet".

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 210.196 van 30 december 2010 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen.

Het genoemde arrest is op 12 januari 2011 aan de verzoeker ter kennis gebracht.

Op 21 februari 2011 heeft de hoofdgriffier aan de verzoeker de mededeling ter kennis gebracht, bedoeld in artikel 15ter, § 1, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor

de Raad van State, dat de kamer de afstand van geding zou uitspreken, tenzij de verzoeker binnen een termijn van vijftien dagen zou vragen om te worden gehoord.

De verzoeker vraagt om te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 mei 2011.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Sven De Baere en Elisa Van Bocxlaer, die loco advocaat Sven Mary verschijnen voor de verzoeker, en attaché Bert Hoffer, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Regelmatigheid van het verzoek tot voortzetting van de rechtspleging

3. Naar luid van artikel 17, § 4ter, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, geldt ten aanzien van de verzoekende partij een vermoeden van afstand van geding wanneer zij, nadat de vordering tot schorsing van een akte of een reglement is afgewezen, geen verzoek tot voortzetting van de rechtspleging indient binnen een termijn van dertig dagen die ingaat met de kennisgeving van het arrest.

Het arrest nr. 210.196 van 30 december 2010 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt

verworpen, is met een schrijven van 11 januari 2011 betekend op de gekozen woonplaats van de verzoeker.

De verzoeker heeft op 24 januari 2011 een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend. Dat verzoek werd aan de Raad van State bezorgd door de koeriersdienst BVBA Delta D.M. (Document Management).

Vervolgens heeft de griffie op 18 februari 2011 aan de verzoeker meegedeeld dat de kamer, met toepassing van artikel 15ter, § 1, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State de afstand van het geding zou uitspreken, tenzij de verzoeker binnen een termijn van vijftien dagen zou vragen om te worden gehoord. In fine van het schrijven van 18 februari 2011 vestigt de griffie er de aandacht op dat het verzoek tot voortzetting niet aangetekend is verzonden.

4. Met een op 5 maart 2011 ter post aangetekend schrijven vraagt de verzoeker om te worden gehoord.

In zijn verzoek om te worden gehoord betoogt de verzoeker onder meer wat volgt :

"Wat het niet aangetekend verzenden van het verzoek tot voortzetting betreft
1.

De advocaat van verzoeker doet beroep op een privaatrechtelijke rechtspersoon, DELTA D.M., met het oog op de afhaling, frankering en de uiteindelijke verzending van de post. Deze firma heeft zijn maatschappelijke zetel te 1050 César Franckstraat 58-60. Uit de omschrijving van het maatschappelijk doel van deze vennootschap blijkt dat zij zich bezig houdt met informatieverwerking in onder andere het juridische domein hetgeen zich ondermeer vertaalt in het verschaffen van een postbedeling. (...)

2.

Alvorens een contract af te sluiten met DELTA D.M. werd een proefperiode overeengekomen. Er werden met de firma DELTA D.M. een aantal praktische afspraken gemaakt. Zo werd er overeengekomen een 'R' aan te brengen op de enveloppe indien een brief aangetekend dient te worden verzonden. Dit gebeurde in casu. (...)

3.

Voor het verstrijken van de termijn voor het neerleggen van het verzoek tot voortzetting heeft de advocaat van verzoeker telefonisch contact opgenomen

met de griffie van de Afdeling Bestuursrechtspraak. Op diens vraag of het verzoek in bovenvernoemd dossier was toegekomen ter griffie, werd hem een bevestigend antwoord (...) gegeven.

4.

Groot was dan ook de verbazing toen op 18 februari ll. een brief werd ontvangen waarin werd gesteld dat de procedure niet zou worden verder gezet, gelet op het gebrek aan een aangetekend verzoek tot voortzetting.

Advocaat van verzoeker nam wederom contact op met de griffie van de Afdeling Bestuursrechtspraak waardoor aan het licht kwam dat het verzoek tot voortzetting wel degelijk was ontvangen, doch niet aangetekend en er bijgevolg geen rekening mee zou worden gehouden.

5.

Verzoeker wenst te wijzen op het bestaan van de richtlijn 2008/6 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 februari 2008 tot wijziging van de richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de gemeenschap. Deze richtlijn diende door de lidstaten te worden geïmplementeerd uiterlijk op 31 december 2010.

6.

In een schrijven van de heer Vincent VAN QUICKENBORNE, minister van Ondernemen en Vereenvoudigen, wordt gesteld dat deze richtlijn uiterlijk tegen 1 januari 2011 zou worden omgezet in de interne wetgeving. Deze omzetting zal voor gevolg hebben dat er een einde komt aan het gedeeltelijk monopolie van Bpost wat de aangetekende zendingen betreft. Zo mogen tot op het ogenblik van de implementatie privaatrechtelijke instanties aangetekende zendingen doen, doch niet in het kader van administratieve en juridische procedures. Dit zou na de implementatie van de richtlijn in de Belgische wetgeving wel het geval zijn. (...)

(7.)

Ondanks een wetsontwerp in deze zin werd de richtlijn 2008/6 tot op heden niet geïmplementeerd in de nationale rechtsorde. Een gevolg van de incorrecte of laattijdige implementatie van een richtlijn bestaat erin dat aan de richtlijn verticaal rechtstreeks werking toegekend wordt. Als gevolg hiervan kunnen particulieren zich op de bepalingen van de richtlijn beroepen tegenover de overheid.

Toepassing makend van de leer van de rechtstreekse werking heeft dit voor gevolg dat sinds 1 januari 2011 ook privaatrechtelijke instanties tot de aangetekende zendingen in het kader van administratieve en gerechtelijke procedures kunnen overgaan. In casu gebeurde de aangetekende zending op 25 februari 2011.

(8.)

Een aangetekende zending wordt gekarakteriseerd door een specifiek kenmerk, zijnde de aflevering van een ontvangstbewijs. Het is omwille van dit kenmerk en de specifieke garanties die aan het ontvangstbewijs kleven dat de aangetekende zending als enige geldige wijze van toesturen van processtukken aan de Raad van State wordt beschouwd. Voorgaande benadering van de aangetekende zending stemt overigens volledig overeen met de definiëring van een aangetekende zending in het Van Dale woordenboek als zijnde 'poststukken die met speciale zorg behandeld worden, waarbij zowel het postbedrijf als de ontvanger voor ontvangst moeten tekenen'.

In casu gebeurde de verzending van het verzoekschrift tot voortzetting tegen ontvangstbewijs. Dit ontvangstbewijs is voorzien van een stempel van de griffie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. (...) Eenzelfde stempel werd tevens aangebracht op het verzoekschrift tot voortzetting alsook de begeleidende brief. (...)

9.

Gelet op de voorgaande interpretatie aangaande de toepasselijkheid van de richtlijn 2008/6, als gevolg waarvan heden ook privaatrechtelijke ondernemingen aangetekende zendingen kunnen doen in het kader van administratieve en juridische procedures, en rekening houdend met het feit dat de aangetekende zending gebeurde volgens de regels van de kunst, zijnde voorzien van een ontvangstbewijs, meent verzoeker te kunnen stellen dat de aangetekende zending in casu een aangetekende zending in de zin van het Procedurereglement is.

Wat het belang van verzoeker betreft

10.

Verzoeker heeft wel degelijk uiting gegeven aan zijn wens de procedure verder te zetten teneinde de nietigverklaring te kunnen bekomen van de bestreden beslissing. Hiervan is ook de Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak, op de hoogte nu het verzoek tot voortzetting wel degelijk ter griffie werd ontvangen. Er wordt hem een gebrek aan aangetekende zending ervan verweten, hetgeen verzoeker betwist.

11.

Men kan zich de vraag stellen of het uitspreken van de afstand van het geding wel proportioneel is met het eventueel begane vormgebrek.

In casu werd het doel dat men doorheen de oplegging van de verplichting een verzoek tot voortzetting te formuleren wel degelijk bereikt. Verzoeker heeft uiting gegeven aan zijn wens de procedure verder te zetten teneinde de bestreden rechtshandeling uit het rechtsverkeer te zien verdwijnen. Verzoeker heeft niet nagelaten een verzoek tot voortzetting te formuleren en dit ruim voor het verstrijken van de daartoe voorziene termijn. Verzoeker heeft evenmin nagelaten het verzoekschrift aangetekend te verzenden.

(12.)

Verzoeker wenst in dit verband te wijzen op het arrest van het Europees Hof ter Bescherming van de Rechten van de Mens (EHRM) dd. 24 mei 2009.

Het EHRM overweegt dat er moet toegezien worden op de naleving van de reglementering aangaande formaliteiten met het oog op het verzekeren van een goede rechtsbedeling en het beginsel van rechtszekerheid. Niettemin overweegt het EHRM dat een al te stringente toepassing van diezelfde formaliteiten door de interne jurisdicties een schending van het recht tot toegang tot de rechter, zoals vervat in artikel 3 Europees Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens, voor gevolg kan hebben. Een te formalistische benadering van dergelijke voorschriften kan immers veroorzaken dat de rechter de mogelijkheid wordt ontzegd zich over de grond van de zaak te buigen.

Het EHRM oordeelde in casu in bovenvermeld arrest in deze zin. Het betrof een verzoekschrift tot nietigverklaring ingesteld tegen een gemeentelijke beslissing aangaande de toekenning van een stedenbouwkundige vergunning.

Het annulatieberoep werd door de Afdeling Bestuursrechtspraak verworpen gelet op het ontbreken van een feitenrelaas.

Het feit dat de vergaande sanctie gekoppeld aan het ontbreken van een inhoudelijke voorwaarde het EHRM ertoe deed besluiten dat het recht op toegang tot de rechter ongerechtvaardigd werd gelimiteerd, kan a fortiori worden afgeleid dat zij tot eenzelfde besluit zou komen wat het zogenaamd ontbreken van de vormvereiste van de aangetekende zending betreft".

Beoordeling

5. Krachtens artikel 84 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna : algemeen procedurereglement) moeten alle processtukken aan de Raad van State worden toegezonden bij een ter post aangetekende brief. Uit het verslag aan de Regent, dat voorafgaat aan dit besluit, blijkt onder meer dat de bedoeling van dit voorschrift is vaste datum te geven aan de aan de Raad van State toegezonden processtukken.

6. Richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 februari 2008 tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap is in de interne rechtsorde omgezet door de wet van 13 december 2010 tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector en tot wijziging van de wet van 9 juli 2001 houdende vaststelling van bepaalde regels in verband met het juridisch kader voor elektronische handtekeningen en certificatediensten (Belgisch Staatsblad 31 december 2010). Die wet is, behoudens enkele te dezen niet relevante bepalingen, in werking getreden op 31 december 2010.

Artikel 5 van voornoemde wet van 13 december 2010 vervangt artikel 131 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (hierna : wet van 21 maart 1991). Luidens de nieuwe bepaling wordt het begrip "aangetekende zending" omschreven als "een

dienst die op forfaitaire basis tegen de risico's van verlies, diefstal of beschadiging waarborgt, waarbij de afzender, in voorkomend geval op zijn verzoek, een bewijs ontvangt van de datum van afgifte of van de bestelling van de postzending aan de geadresseerde".

De diensten in verband met aangetekende zendingen worden door artikel 142, § 1, van de wet van 21 maart 1991 gerekend tot de "universele postdienst". De levering van dergelijke dienst brengt bijzondere verplichtingen mee voor de aanbieder ervan, alsook bepaalde kwalitatieve vereisten waaraan de dienstverlening moet beantwoorden.

Vóór de omzetting van genoemde richtlijn was de dienst van "fysieke aangetekende zendingen in de loop van gerechtelijke of administratieve procedures" door artikel 144octies, § 2, van de wet van 21 maart 1991, voorbehouden aan De Post. Voormelde bepaling werd vervangen door artikel 17 van voornoemde wet van 13 december 2010. Artikel 144octies van de wet van 21 maart 1991 luidt thans als volgt :

"§ 1. De Post verleent de universele dienst zoals omschreven in artikel 142 van deze wet tot 31 december 2018.

§ 2. Na afloop van de in § 1 vermelde termijn worden één of meer aanbieders van de universele dienst aangewezen voor een periode van tien jaar.

Een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op voorstel van het Instituut, bepaalt de eventuele opsplitsing van de universele dienst in verschillende elementen, de aanwijzingscriteria, en kan de duur van de aanwijzing wijzigen. Voor de aanwijzing wordt een beroep gedaan op een open mechanisme waarvan de nadere regels door het voormelde besluit worden vastgesteld.

De aanwijzingsprocedure wordt uiterlijk drie jaar voorafgaand aan de beëindiging van de voorgaande aanwijzing voltooid".

Het verstrekken van een dienst van brievenpost die deel uitmaakt van de universele postdienst, waaronder diensten in verband met aangetekende zendingen, is ingevolge artikel 148sexies van de wet van 21 maart 1991 onderworpen aan een individuele vergunning.

7. De gegevens van de zaak bevestigen dat de BVBA Delta D.M.

actueel geen universele postdienst mag verstrekken in de zin van artikel 142, § 1, van de wet van 21 maart 1991. Het verzoek tot voortzetting van de procedure dat, gebruikmakend van de door de BVBA Delta D.M. aangeboden diensten voor de behandeling en verdeling van professionele documenten, aan de griffie van de Raad van State werd bezorgd, kan dan ook niet geacht worden aangetekend te zijn verzonden.

8. Bekeken in het licht van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, hoeft dat euvel evenwel niet te leiden tot de verwerping van voorliggend annulatieberoep.

In het arrest van 24 februari 2009, de VZW L'Erablière t. België, nr. 49230/07, heeft het Hof zijn rechtspraak in verband met het ongeoorloofd karakter van bepaalde ontvankelijkheidsvereisten toegepast op één van de ontvankelijkheidsvereisten opgelegd bij het algemeen procedurereglement van de Raad van State, meer bepaald de vereiste dat het verzoekschrift een "uiteenzetting van de feiten" moet bevatten (artikel 2, § 1, 2°, van het algemeen procedurereglement, thans artikel 2, § 1, 3°, van dat reglement). Volgens het Hof mag de toepassing van die vereiste er niet toe leiden dat het recht van toegang tot de Raad van State wordt beperkt op een wijze die niet in evenredigheid staat met het doel dat met de betrokken ontvankelijkheidsvereiste wordt nagestreefd, zijnde de rechtszekerheid en de behoorlijke rechtsbedeling (§§ 39-44). In vroegere rechtspraak heeft het Hof er meermaals op gewezen dat al te strikte interpretaties van procedureregels, waardoor de beoordeling ten gronde van de aanhangig gemaakte zaak belet wordt, in strijd kunnen komen met het recht van toegang tot de rechter, zoals onder meer gewaarborgd bij artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (zie o.m. EHRM, 12 november 2002, Běleš t. Tsjechische Republiek, nr. 47273/99, § 51, ECHR 2002-IX).

De verplichting om binnen een bepaalde termijn een verzoek tot voortzetting van de rechtspleging in te dienen beantwoordt aan legitieme vereisten van rechtszekerheid en behoorlijke rechtsbedeling. De vraag rijst of dat eveneens in alle omstandigheden het geval is voor de wijze waarop aan die verplichting moet

worden voldaan.

Zoals reeds werd gesteld strekt de verplichting om alle processtukken bij ter post aangetekende brief aan de Raad van State toe te zenden er toe om aan het desbetreffende stuk vaste of onbetwistbare datum te verlenen. De vaste datum is een essentieel element bij de beoordeling van de tijdigheid van procedurehandelingen die, op straffe van een sanctie, binnen een welbepaalde termijn verricht moeten worden.

In een door de verzoeker neergelegd ontvangstbewijs verklaart de griffie het verzoek tot voortzetting "volledig en in goed(e) staat ontvangen" te hebben. Die verklaring dateert van 25 januari 2011 en ze is ondertekend, evenwel zonder vermelding van de naam en de hoedanigheid van de ondertekenaar. Daarenboven is op het ontvangstbewijs een stempel van de griffie aangebracht met vermelding van de datum van "25 JAN. 2011".

Zelfs indien zou worden aangenomen dat die verklaring, voorzien van een stempel, geen vaste datum kan verlenen aan het niet-aangetekend verzonden procedurestuk, kan te dezen niet om de vaststelling heen dat de Raad van State binnen de voorgeschreven termijn van dertig dagen na de kennisgeving van het arrest waarbij de vordering tot schorsing wordt verworpen, een verzoek tot voortzetting van de rechtspleging heeft ontvangen en dat, aangezien een stuk evident niet ontvangen kan zijn alvorens het daadwerkelijk is verzonden, de verzoeker tijdig om de voortzetting van de rechtspleging heeft verzocht, hetgeen overigens door niemand wordt betwist. In de gegeven omstandigheid draagt de formaliteit van het aangetekend verzenden niets bij als waarborg voor de rechtszekerheid en de behoorlijke rechtsbedeling. Het verbinden van een zware sanctie aan de miskennis van een formaliteit, die zoals in de gegeven feitelijke context volledig los is komen te staan van de doelstelling waarvoor ze is ingesteld, zou, rekening houdend met de principes die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in herinnering heeft gebracht, de toegang tot de rechter op onevenredige wijze beperken.

9. Om voormelde redenen bestaat er aanleiding om de zaak voort te zetten volgens de gewone rechtspleging en met het oog daarop de debatten te heropenen.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent de debatten.

2. De zaak wordt voortgezet volgens de gewone rechtspleging.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig mei tweeduizend en elf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Peter Sourbron,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Peter Sourbron