

Rolnummers 4663, 4677 en 4736
Arrest nr. 31/2010 van 30 maart 2010

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 4 van de wet van 25 juli 2008 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 op de Rijkscomptabiliteit met het oog op het stuiten van de verjaring van de vordering tot schadevergoeding ten gevolge van een beroep tot vernietiging bij de Raad van State, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout, de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel en het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit voorzitter M. Bossuyt en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter P. Martens, en de rechters A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

a) Bij vonnis van 12 maart 2009 in zake de nv « Veevoederbedrijf Navobi » tegen het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en in zake het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 17 maart 2009, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Turnhout de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 4 van de wet van 25 juli 2008 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 op de Rijkscomptabiliteit met het oog op het stuiten van de verjaring van de vordering tot schadevergoeding ten gevolge van een beroep tot vernietiging bij de Raad van State, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 2244 Burgerlijk Wetboek, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in de mate dat deze artikelen in een ongelijke behandeling op het vlak van de stuiting van de verjaring voorzien in geval van een beroep tot vernietiging van een administratieve handeling bij de Raad van State ingediend vóór de inwerkingtreding van de wet van 25 juli 2008 tussen diegene ten voordele van wie de verjaring van de vordering tot herstel van de schade veroorzaakt door de vernietigde administratieve handeling verworven is en die over een in kracht van gewijsde gegane beslissing beschikt waartegen geen cassatieberoep is ingediend en waarbij de vordering verjaard is verklaard, en diegene ten voordele van wie de verjaring van de vordering tot herstel van de schade veroorzaakt door de vernietigde administratieve handeling eveneens verworven is, maar die echter niet over een dergelijke in kracht van gewijsde gegane beslissing dienaangaande beschikt ? ».

b) Bij vonnis van 25 maart 2009 in zake Reuwen Daum en de nv « Orthopédie Lucas » tegen de Belgische Staat en het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 3 april 2009, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 4 van de wet van 25 juli 2008 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 op de Rijkscomptabiliteit met het oog op het stuiten van de verjaring van de vordering tot schadevergoeding ten gevolge van een beroep tot vernietiging bij de Raad van State, in die zin geïnterpreteerd dat het een verjaringstuitende werking verleent aan het beroep tot nietigverklaring van een administratieve handeling voor de Raad van State, zonder onderscheid naargelang de schuldvorderingen onder de gelding van de wetgeving vóór de bekendmaking ervan al dan niet zijn verjaard, zodat het schuldvorderingen doet herleven die vóór de aanneming ervan ‘ voorgoed vervallen ’ waren krachtens en volgens de bewoordingen van artikel 100 van de gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 op de Rijkscomptabiliteit, de artikelen 10 en 11 alsook 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6.1 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, het beginsel van niet-retroactiviteit, het beginsel van rechtszekerheid, van de voorrang van het recht en van het recht op een eerlijk proces ? ».

c) Bij arrest van 22 juni 2009 in zake de vennootschap naar Nederlands recht « Ballast Nedam Groep » tegen het Vlaamse Gewest en de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 29 juni 2009, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel 4 van de wet van 25 juli 2008 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 op de Rijkscomptabiliteit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in de mate dat, samen gelezen met het algemeen beginsel van het verbod op retroactieve werking zoals opgenomen in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek, de instanties die de verjaring hebben verworven onderling ongelijk worden behandeld naargelang een op het ogenblik van de inwerkingtreding van de wet ingestelde vordering op dat ogenblik wel of niet aanleiding heeft gegeven tot een in kracht van gewijsde getreden rechterlijke beslissing ?

2. Schendt artikel 4 van de wet van 25 juli 2008 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 op de Rijkscomptabiliteit het algemeen rechtsbeginsel van de evenredigheid alsook het beginsel van de federale loyaleit, zoals opgenomen in artikel 143, § 1, van de Grondwet, in de mate dat de federale staat haar bevoegdheid heeft uitgeoefend op een wijze die het de deelstaten, gezien de impact van de uitgeoefende federale bevoegdheid, onmogelijk of bijzonder moeilijk maakt om de hun toegewezen bevoegdheden uit te oefenen ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 4663, 4677 en 4736 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, met zetel te 1000 Brussel, Kruidtuinlaan 55 (zaak nr. 4663);

- de Ministerraad (zaak nr. 4663);

- Reuwen Daum, wonende te 1190 Brussel, Molièrelaan 86, en de nv « Orthopédie Lucas », met maatschappelijke zetel te 1150 Brussel, Jules de Troozlaan 27 (zaak nr. 4677);

- de minister van Sociale Zaken (zaak nr. 4677);

- het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, met zetel te 1150 Brussel, Tervurenlaan 211 (zaak nr. 4677);

- de vennootschap naar Nederlands recht « Ballast Nedam Groep », die woonplaats kiest te 2018 Antwerpen, Jan van Rijswijcklaan 16 (zaak nr. 4736);

- het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Regering (zaak nr. 4736);

- de Ministerraad (zaak nr. 4736).

Op de openbare terechtzitting van 3 maart 2010 :

- zijn verschenen :

. Mr. S. Baele *loco* Mr. R. Depla, advocaten bij de balie te Brugge, voor het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen;

. Mr. F. Tulkens, advocaat bij de balie te Brussel, voor Reuwen Daum en de nv « Orthopédie Lucas »;

. Mr. L. Depré, advocaat bij de balie te Brussel, voor de minister van Sociale Zaken;

. Mr. G. Adant, advocaat bij de balie te Brussel, voor het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering;

. Mr. M. Valkeniers *loco* Mr. P. Flamey en Mr. J. Bosquet, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor de vennootschap naar Nederlands recht « Ballast Nedam Groep »;

. Mr. N. Verschaeren *loco* Mr. R. Heijse, advocaten bij de balie te Gent, voor het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Regering;

. Mr. F. Vandevoorde *loco* Mr. J. Bourtembourg en Mr. F. Belleflamme, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en J.-P. Moerman verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- zijn de zaken 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 de bodemgeschillen*

Zaak nr. 4663

De eiseres voor het verwijzende rechtscollege verkreeg bij het arrest nr. 155.612 van de Raad van State op 27 februari 2006 de vernietiging van een administratieve beslissing van 4 november 1997 op grond waarvan haar dieren gedurende een jaar niet mochten worden uitgevoerd naar het buitenland. Op basis van dat arrest stelde zij een vordering tot schadevergoeding wegens de geleden verliezen in tegen het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, die de Belgische Staat tot vrijwaring heeft gedagvaard. Volgens de verwerende partij is de verjaring van de vordering verworven maar is die nog niet verjaard verklaard bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing waartegen geen cassatieberoep is ingesteld. Zij verzocht de Rechtbank de hiervoor aangehaalde prejudiciële vraag te stellen.

Zaak nr. 4677

De eisers dagvaardden de Belgische Staat en het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (hierna : Riziv) tot schadeloosstelling, ingevolge administratieve beslissingen waarbij de terugbetaling wordt verminderd van een orthopedisch toestel dat door de eerste eiser werd ontwikkeld en door de tweede eisende partij wordt gecommmercialiseerd. Het Riziv werpt de onontvankelijkheid van de vordering wegens verjaring op, en vraagt in ondergeschikte orde de voormelde prejudiciële vraag te stellen. De Belgische Staat sluit zich daarbij aan.

Zaak nr. 4736

De appellante is een vennootschap naar Nederlands recht die bij het arrest nr. 84.723 van 18 januari 2000 van de Raad van State de vernietiging verkreeg van een ministeriële beslissing waarbij haar werd meegedeeld dat zij als individuele rechtspersoon niet voldeed aan de wettelijke voorwaarden en de geldigheid van de vroeger verleende erkenningen als aannemer kwam te vervallen. Zij dagvaardde het Vlaamse Gewest tot betaling van schadevergoeding op 24 maart 2000. Haar erkenningen werden opnieuw vervallen verklaard bij besluit van de bevoegde Vlaamse minister op 20 december 2001. Met betrekking tot de verjaring werpen de geïntimeerden op dat de vordering verjaard is, zoals in eerste aanleg was beslist, minstens de in het geding zijnde bepaling in strijd is met verschillende artikelen van de Grondwet en met enkele algemene rechtsbeginselen. Zij verzoeken het verwijzende rechtscollege de hiervoor vermelde prejudiciële vragen te stellen.

III. In rechte

- A -

*Zaak nr. 4663**Standpunt van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen*

A.1. Na dieper te zijn ingegaan op de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 juli 2008 vat het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna : FAVV) zijn argumentatie aan met een aantal voorbeelden waaruit zou moeten blijken dat er sprake is van een manifeste ongelijkheid tussen volstrekt soortgelijke situaties die enkel « ongelijk » worden beslecht door de verschillende zittingsdata van de rechtbanken. Er zou in dat verband geen sprake kunnen zijn van een objectieve en redelijke verantwoording van het onderscheid. Twee overheden beschikken immers over eenzelfde verworven recht, namelijk dat de tegen hen ingestelde vordering is verjaard, doch de ene overheid, die nog steeds in een rechtspleging betrokken is, ziet haar recht tenietgaan door de inwerkingtreding van de nieuwe wet, terwijl de andere overheid, wier zaak door een « snellere » rechtbank werd behandeld, haar recht behoudt doordat de vordering verjaard blijft.

In dat verband brengt die partij de kwalificatie van de bevrijdende verjaring en haar aard en doel in herinnering, waarbij zij erop wijst dat de verjaring in ons rechtssysteem een materieelrechtelijk, en geen processueel karakter heeft. De verjaring is immers een middel om zich te bevrijden van een verbintenis, die het bestaan van de schuld niet aantast, maar wel de opeisbaarheid ervan. In het voorbeeld beschikken beide overheden, in dezelfde situatie geplaatst, over eenzelfde recht dat de aanspraak van de wederpartij is verjaard. En aangezien de verjaring de rechtszekerheid en de sociale rust beoogt, raakt de instelling van de verjaring als zodanig de openbare orde en doet de in het geding zijnde bepaling afbreuk aan het rechtszekerheidsprincipe.

A.2. Het FAVV verwerpt in elk geval de stelling dat de argumentatie van het Hof in de arresten nr. 98/2003 van 2 juli 2003 en nr. 182/2008 van 18 december 2008 transposeerbaar zou zijn naar de in het geding zijnde bepaling. Het eerste arrest is niet transposeerbaar, omdat de toen bestreden regeling er kwam nadat het Hof voorafgaandelijk een ongrondwettigheid had vastgesteld; het tweede arrest is evenmin bruikbaar omdat de onmiddellijke toepassing van de wet - anders dan in de huidige zaak - geen gevolg had voor de rechten en aanspraken van de partijen. Die partij meent dan ook dat zij een verworven recht heeft gekregen, dat door een nieuwe wet niet kan worden tenietgedaan, vermits die, met toepassing van artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek, alleen voor de toekomst beschikt.

Standpunt van de Ministerraad

A.3. Uit het door de Ministerraad weergegeven wetgevingsproces blijkt de duidelijke bedoeling van de wetgever om de nieuwe regels betreffende de stuiting van de verjaring te laten gelden zowel in het geval dat het beroep tot nietigverklaring nog aanhangig is voor de Raad van State, als in het geval dat er reeds uitspraak is gedaan over het beroep tot nietigverklaring. In die laatste hypothese is een nieuwe verjaringstermijn beginnen te lopen vanaf het tijdstip waarop de Raad van State de beslissing heeft uitgesproken, en kan de verjaringstermijn al dan niet verstrekken zijn op het tijdstip van de inwerkingtreding van de wet. Derhalve is de wet toepasselijk op alle

hangende gedingen, met inbegrip van die gedingen waar de vordering tot schadevergoeding, in het licht van de vroegere regels inzake verjaring, had kunnen worden geacht te zijn verjaard.

Volgens de Ministerraad schendt de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet omdat de wetgever het bestaan van een definitieve rechterlijke beslissing in aanmerking mocht nemen als scharniermoment voor de onmiddellijke inwerkingtreding van de nieuwe wettelijke regeling, zoals moge blijken uit verschillende arresten van het Hof. De Ministerraad verwerpt in ieder geval het standpunt van het FAVV dat uit de voormelde arresten geen lering zou kunnen worden getrokken omdat het de beoordeling betrof van wetgeving die een door het Hof vastgestelde discriminatie moest wegwerken. De betwiste bepaling, die met zich meebrengt dat de nieuwe verjaringsregels van toepassing zijn op de toekomstige gevolgen van vroegere situaties, is strikt in overeenstemming met het beginsel van de onmiddellijke toepassing van rechtsregels. De omstandigheid dat een situatie zich langer in de tijd uitstrekt dan een andere, soortgelijke situatie, en daarop aldus een nieuw stelsel wordt toegepast vanwege een wetwijziging die zich heeft voorgedaan, maakt een perfect aanvaardbare verantwoording uit voor het verschil in behandeling.

A.4. Zelfs indien het Hof zou menen dat de in het geding zijnde bepaling een retroactief karakter heeft, *quod non*, dan zou hieruit volgens de Ministerraad niet kunnen worden afgeleid dat zij ongrondwettig is. Het begrip « verworven rechten » is volgens de Ministerraad uiterst alledaags en laat een ruime interpretatie aan de rechter. Het is precies de rechtszekerheid die het verschil verantwoordt tussen de gevallen van verjaring die al dan niet het voorwerp hebben uitgemaakt van in kracht van gewijsde gegane beslissingen.

De Ministerraad ziet ook niet in dat het Hof oog zou moeten hebben voor het beperkte verschil tussen de burgerlijke verjaring die de vordering - het recht om een zaak bij de rechtbank aanhangig te maken - uitdooft en de verjaring van schuldvorderingen lastens de Staat en de bestuursoverheden, die het recht zelf uitdooft. Hij ziet niet in hoe de situatie van de tegenpartij zou moeten worden geacht een verworven recht te zijn in het ene of het andere geval. Het feit dat de hangende rechtsgeschillen onmiddellijk zouden worden geanalyseerd door rekening te houden met de door de wet ingevoerde bijkomende grond van stuiting zou de doelstelling van de bijzondere regeling voor die overheden, namelijk de noodzaak om de begroting op een gegeven moment te kunnen afsluiten, niet in het gedrang brengen.

Zaak nr. 4677

Standpunt van het Riziv

A.5. Het Riziv schetst de historische context van artikel 100 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit en de *ratio legis* ervan. De burgerlijke verjaring komt erop neer dat de schuld niet verdwijnt, maar dat ze niet langer opeisbaar is en dus nog vrijwillig kan worden gekweten. De verjaring op grond van de wet op de Rijkscomptabiliteit dooft de schuld zelf uit, en maakt dat de betaling die toch (nog) plaatsvindt, onverschuldigd is en dat het onverschuldigde kan worden teruggevorderd. De wetgever heeft dus uitdrukkelijk gewild dat de schulden van publieke overheden verdwijnen bij het bereiken van de verjaring. Ook die partij betwist niet de hiervoor vermelde draagwijdte van de bepaling met betrekking tot de toepasselijkheid op de hangende zaken, met dien verstande dat er slechts sprake is van een stuitende werking van het beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State indien het leidt tot een nietigverklaring van de bestreden administratieve rechtshandeling.

A.6. Volgens het Riziv heeft de in het geding zijnde bepaling wel degelijk terugwerkende kracht en dient zij te worden beoordeeld in het licht van de ter zake geldende (strengere) criteria die het Hof hanteert om een dergelijke regeling bestaanbaar te achten met het gelijkheidsbeginsel. Het gaat met name om een ongeoorloofde inmenging in de talrijke hangende rechtsgedingen, waarbij geen enkel onderscheid wordt gemaakt tussen de schulden, naargelang zij onder de vroegere regelgeving al dan niet reeds waren verjaard, zodat in werkelijkheid schulden die overeenkomstig artikel 100 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit definitief zouden zijn uitgedoofd, gaan herleven. De beginselen van de voorrang van het recht en van het recht op een eerlijk proces verzetten zich immers tegen elke inmenging van de wetgever om de uitkomst van een rechtsgeding te beïnvloeden.

Het verbod van terugwerkende kracht en het beginsel van de rechtszekerheid strekken precies ertoe de rechtsonderhorige toe te laten, in redelijkheid, de gevolgen van een welbepaalde handeling in te zien op het ogenblik dat ze wordt gesteld. Bovendien is artikel 100 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, dat bepaalt dat in de opgegeven omstandigheden de schulden die voortvloeien uit de fouten van de Staat, verjaard zijn en definitief zijn uitgedoofd vijf jaar na 1 januari van het jaar waarin de schuld is ontstaan, niet gewijzigd.

Vermits de schulden definitief zijn uitgedoofd, moet een uitdrukkelijke bepaling ze doen herleven, doch de wet van 25 juli 2008 wijzigt slechts de regel betreffende de verjaring en de stuiting ervan. Aangezien de bepaling betreffende het uitdoven van de schuld niet is gewijzigd, kan de in het geding zijnde bepaling geen invloed hebben op de schulden die vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wet zijn uitgedoofd. Het Riziv herinnert ter zake aan het karakter van openbare orde van de verjaring op grond van artikel 100 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, zoals het in talrijke arresten van het Hof in herinnering is gebracht. Er is voor het gemaakte onderscheid bijgevolg geen verantwoording vermits de wetgever het probleem zelfs niet zag, zodat de in het geding zijnde referentienormen worden geschonden en de prejudiciële vraag bevestigend dient te worden beantwoord.

A.7. Zelfs als de wetgever het probleem van het herleven van schulden die nochtans definitief waren uitgedoofd, had onderkend, zou de maatregel niet nodig zijn geweest om het nagestreefde doel te bereiken. Volgens de rechtspraak van het Hof dient immers in een specifieke verjaringstermijn te worden voorzien voor schulden ten laste van de overheid waardoor die schulden definitief uitdoven. De wetgever heeft die noodzaak evenwel volledig genegeerd met de in het geding zijnde wetbepaling.

In nog meer ondergeschikte orde is de inmenging in de hangende procedures onevenredig met de nagestreefde doelstelling omdat de wetgever minder ingrijpende maatregelen had kunnen nemen, namelijk door de regeling te beperken tot het eerste lid van de in het geding zijnde bepaling. Aldus kon iedere persoon die een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State heeft ingesteld, zijn optreden in rechte voortzetten, zonder dat definitief uitgedoofde schulden zouden herleven. Ook volgens die partij is de lering van het arrest nr. 98/2003 te dezen niet toepasselijk. Het betrof immers een voordien door het Hof ongrondwettig bevonden verjaringstermijn, die de wetgever ertoe had aangezet een nieuwe verjaringstermijn in te voeren. Dat arrest herinnert daarentegen wel eraan dat het gewettigd vertrouwen van de rechtsonderhorige moet worden geëerbiedigd. De bepaling die een schuld doet herleven die voordien nochtans definitief was uitgedoofd, vormt een zware, niet gerechtvaardigde en niet te rechtvaardigen inbreuk op het gewettigd vertrouwen van de overheid. Dat wordt aangetoond met een voorbeeld waarbij bijna veertig jaar verlopen tussen het stellen van een administratieve rechtshandeling en het beweerde herleven van de vordering tot schadeloosstelling die steunt op de nietigverklaring van die handeling.

Standpunt van de Belgische Staat

A.8. De Belgische Staat gaat uit van dezelfde interpretatie van artikel 100 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, dat door de wet van 25 juli 2008 niet is gewijzigd en onverminderd bepaalt dat de schulden van de Staat zijn verjaard en definitief zijn uitgedoofd. Hij herinnert eraan dat het geenszins de bedoeling van de voormelde wet was om dergelijke schulden te laten herleven.

Volgens de Belgische Staat moet de in het geding zijnde bepaling grondwetsconform worden geïnterpreteerd. Artikel 4 betekent niet meer dan dat de rechtsonderhorigen die een zaak aanhangig hebben gemaakt bij de Raad van State, het resultaat ervan kunnen afwachten, zonder dat zij intussen een bijkomende stuitende handeling moeten stellen indien zij zich wensen te schikken naar de uitspraak van de Raad van State. De uitbreiding van het stuitend karakter van het beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State zou derhalve uitsluitend gelden voor de gevallen waarin de Raad van State nog geen vernietigingsarrest heeft gevelde. De wetgever vermocht te oordelen dat voor de procedures die voor de Raad van State nog niet waren beëindigd, de burgerlijke verjaring zou zijn gestuit met terugwerkende kracht op de datum van het indienen van het verzoekschrift tot nietigverklaring. Een uitzondering op dat principe is bepaald in het tweede lid van artikel 4. In die interpretatie is er volgens de Belgische Staat geen schending van de in de prejudiciële vraag vermelde grondrechten.

Anders is het wanneer de bepaling aldus wordt uitgelegd dat definitief uitgedoofde rechten uit hun as zouden herrijzen. Een dergelijke bepaling stemt niet overeen met de wil van de wetgever en schendt de in de prejudiciële vraag vermelde grondrechten.

Standpunt van de eisers voor het verwijzende rechtscollege

A.9. De eisers voor het verwijzende rechtscollege merken vooraf op dat ingevolge de wijziging aangebracht bij artikel 3 van de wet van 25 juli 2008 in artikel 101 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, de verjaring van de vorderingen tegenover de Staat overeenkomstig de regels van het gemeen recht wordt gestuit. Volgens die partijen is er geen sprake van schending van de in de prejudiciële vraag vermelde bepalingen en beginselen.

De ruime draagwijdte van de overgangsregeling is uitsluitend beperkt door het streven van de wetgever om de procedures tot schadeloosstelling die werden beslecht met een in kracht van gewijsde gegane uitspraak, niet te laten herleven. Dat onderscheidingscriterium is objectief en redelijk verantwoord. De beginselen van niet-retroactiviteit en van rechtszekerheid zijn evenmin geschonden, vermits de in het geding zijnde bepaling niet van toepassing is op zaken die werden beëindigd met een definitieve rechterlijke beslissing. In zoverre hij toch enigszins terugwerkt in de tijd – wat de uitdrukkelijke bedoeling is, zoals moge blijken uit de tekst van de wet en de parlementaire voorbereiding -, is die maatregel verantwoord door het onverwachte en niet gewenste karakter van de rechtspraak van het Hof van Cassatie in verband met de verjaringstermijn, op grond waarvan er trouwens precies geen rechtszekerheid bestond.

A.10. Ook het eigendomsrecht is volgens die partijen niet geschonden vermits de begunstigen van de regeling in de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit zich niet konden beroepen op een onbetwistbaar verjaarde vordering. De wetgever heeft zich trouwens ervoor gehoeud definitief verjaard verklaarde schuldvorderingen te doen herleven. Dat geldt, terecht, evenwel niet voor de nog hangende vorderingen. Het eigendomsrecht kan overigens beperkingen ondergaan in het algemeen belang, dat door de in het geding zijnde bepaling zeker wordt gediend. Het is wel juist dat de Staat is tussengekomen in de lopende procedures, doch dit was niet in zijn eigen voordeel, maar in zijn nadeel en dat van de overheden die zich op artikel 100 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit kunnen beroepen.

Een maatregel die gunstig is voor de rechtzoekende kan niet worden beschouwd als een aantasting van zijn recht op een eerlijk proces of van het beginsel van de voorrang van het recht. De openbare overheden van hun kant kunnen de desbetreffende bepalingen van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet in hun voordeel aanvoeren. Zij worden overigens niet in een oneerlijke positie geplaatst in het burgerlijk proces vermits de in het geding zijnde wet het evenwicht herstelt dat ingevolge de rechtspraak van het Hof van Cassatie verloren is gegaan, temeer daar die overheden reeds een gunstigere verjaringsregeling genieten. De definitieve uitdoving van schulden, waarin artikel 100 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit voorziet, heeft geen andere draagwijdte dan de terugvordering mogelijk te maken van schuldvorderingen betaald na het verstrijken van de verjaringstermijn. In ieder geval heeft het Hof zich nog niet uitgesproken over een geval van stuiting van de verjaring van aansprakelijkheidsvorderingen tegen de Staat en, in het bijzonder, door een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State.

Zaak nr. 4736

Standpunt van de Ministerraad

A.11. Vooraf stelt de Ministerraad dat de in het geding zijnde bepaling, anders dan de Vlaamse Regering suggereert, geen stuiting toekent aan alle reeds beslechte annulatieberoepen zolang een in kracht van gewijsde gegane beslissing de vordering tot schadevergoeding die uit de nietig verklaarde handeling voortvloeit, niet verjaard heeft verklaard omdat een dergelijke interpretatie te onbegrensd teruggaat in de tijd. De bepaling heeft slechts tot gevolg dat zaken waarvoor ten hoogste vijf jaar vóór de inwerkingtreding van de wet reeds een vernietigingsarrest werd uitgesproken, aan de verjaring ontsnappen voor zover een vordering tot schadevergoeding werd ingesteld vóór de afloop van het deel van de termijn dat overblijft op die datum.

Artikel 4, tweede lid, heeft enkel tot doel een uitzondering aan te brengen op het eerste lid door te verduidelijken dat, zelfs wanneer een arrest tot nietigverklaring werd uitgesproken binnen vijf jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet, de vordering tot schadevergoeding de door de wet ingevoerde stuiting niet zal kunnen genieten zodra een beslissing die in kracht van gewijsde is gegaan vóór de inwerkingtreding van de wet en waartegen geen cassatieberoep werd ingesteld, die vordering verjaard zou hebben verklaard.

A.12. Met betrekking tot de eerste prejudiciële vraag herhaalt de Ministerraad dat het onderscheidingscriterium, namelijk het bestaan van een in kracht van gewijsde gegane beslissing waarbij de schuldvordering verjaard werd verklaard, redelijkerwijze is verantwoord en geen retroactief effect heeft, zoals moge blijken uit de rechtspraak van het Hof. De wet wijkt overigens niet af van de gebruikelijke regel met betrekking tot de inwerkingtreding. Het is trouwens niet steeds eenvoudig te bepalen of een wet volgens haar algemene economie kan worden beschouwd als materieel retroactief. Veel belangrijker is het te bepalen of verworven rechten werden miskend of rechtmatige belangen werden geschonden, wat te dezen niet het geval is. Het algemeen belang was te dezen voldoende groot om de verjaringsregels aan te passen door de nieuwe regeling onmiddellijk toe te passen op de lopende rechtsplegingen.

De Ministerraad werpt in dat verband op dat de Vlaamse Regering geen enkele verworven situatie kan inbrengen tegen de wijziging van het recht. Het feit dat bepaalde vorderingen zonder enige twijfel verjaard zouden zijn verklaard onder het oude stelsel van de verjaringsregels en het ongetwijfeld niet zijn ingevolge de nieuwe regeling, is volledig onafhankelijk van enige handeling van haar kant.

A.13. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, laat de Ministerraad gelden dat de federale wetgever door het aannemen van de in het geding zijnde bepaling strikt binnen zijn bevoegdheid is gebleven. Ofschoon die bevoegdheidsuitoefening een impact heeft op het beheer van de financiën van het gewest - zoals trouwens ook op de federale financiën - is zulks volgens de rechtspraak van het Hof geen voldoende reden om de materieel bevoegde overheid te verbieden de haar toekomstige wetgevende bevoegdheden uit te oefenen. Met de belangen van de gemeenschappen is trouwens voldoende rekening gehouden in zoverre de regeling ook door de Senaat is goedgekeurd, waarin gemeenschapssenatoren zitting hebben.

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.14. Volgens de Vlaamse Regering bestaat de ongrondwettigheid van de in het geding zijnde bepaling, die wordt aangehaald in de eerste prejudiciële vraag, in de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van het algemeen rechtsbeginsel van het verbod op retroactieve werking en van de grondwettelijke beginselen inzake rechtszekerheid en non-retroactiviteit aangezien afbreuk wordt gedaan aan reeds verworven verjaringen. Overheden en particulieren dienen in gelijke mate aanspraak te kunnen maken op het definitief karakter van de verjaring van een schuldvordering, zodat een wettelijk ingrijpen een verkregen verjaring niet ongedaan kan maken. Wettelijke bepalingen mogen in beginsel slechts effect sorteren op de situaties die zich voordoen vanaf hun inwerkingtreding en zij mogen in beginsel ook niet retroactief zijn en afbreuk doen aan definitief verworven rechten.

De Vlaamse Regering verwijst naar de rechtsleer die aanvaardt dat het enkele verloop van de verjaringstermijn voldoende is om de verjaring te laten intreden en dat de verjaring derhalve niet afhankelijk is van de vaststelling ervan in een rechterlijke beslissing, zoals zelfs zou blijken uit de rechtspraak van het Hof en die van het Hof van Cassatie. In zoverre wordt aanvaard dat een verjaring definitief verworven is na het verstrijken van de verjaringstermijn, zou een toepassing van de nieuwe verjaringsregels op de hangende rechtsgedingen inderdaad afbreuk doen aan een definitief voltrokken toestand, hetgeen volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie niet toegelaten is. Volgens de Vlaamse Regering bestaat er niet de minste twijfel over dat vóór de inwerkingtreding van de in het geding zijnde bepaling de vordering van de vennootschap « Ballast Nedam Groep » was verjaard en dat die verjaring voor het Vlaamse Gewest definitief was verworven. Ten gevolge van de nieuwe verjaringsregeling ontstaat er een onvoorzienbare en ongerechtvaardigde onderscheiden behandeling voor de gevallen waarin de verjaring verworven is door het verlopen van de verjaringstermijn. Noch het al dan niet bestaan van een in kracht van gewijsde gegane beslissing, noch het al dan niet instellen van een annulatieberoep bij de Raad van State in het verleden, kan worden beschouwd als een objectief en redelijk verantwoord onderscheidingscriterium. In zoverre de hoven en rechtbanken louter de verjaring kunnen en mogen vaststellen op basis van verjaringsregels die bestaan op het ogenblik van het inleiden van de oorspronkelijke vordering, is het geenszins relevant of er reeds een definitieve eindbeslissing zou bestaan, want bij wijzigende wetgeving zouden toch geen andere verjaringsregels mogen worden toegepast. Aangezien niemand, onder de toen geldende wetgeving, erop kon vertrouwen dat de procedure bij een administratief rechtscollege een stuitende werking zou hebben, worden diegenen die geen procedure bij een administratief rechtscollege hebben ingesteld, gediscrimineerd. In geen geval wordt het standpunt aanvaard dat de maatregel past in het kader van het verhelpen van rechtsonzekerheid, vermits de rechtspraak duidelijk was en er bijgevolg geen rechtsonzekerheid bestond. Van het bestaan van een procesrisico voor de Vlaamse Regering, is derhalve geen sprake.

De Vlaamse Regering wijst trouwens erop dat zelfs de Belgische Staat in zijn syntheseconclusie in de voor de verwijzende rechter hangende zaak besluit tot ongrondwettigheid van de in het geding zijnde bepaling, zodat het Hof alleen reeds op grond van die « bekentenis » de eerste prejudiciële vraag positief zou moeten beantwoorden. De Vlaamse Regering hekelt overigens de tegenstrijdige houding die de Belgische Staat in de loop van die procedures en in andere procedures voor het Hof heeft aangenomen, en verzet zich in het bijzonder tegen wat zij beschouwt als een te beperkende interpretatie van de in het geding zijnde bepaling.

A.15. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, laat de Vlaamse Regering gelden dat het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van federale loyaleit zijn geschonden omdat de federale wetgever met de in het geding zijnde bepaling zijn bevoegdheid heeft uitgeoefend op een wijze die het de deelstaten, gelet op de impact van de bepaling, onmogelijk of bijzonder moeilijk maakt hun eigen, toegewezen bevoegdheden uit te oefenen. Het Hof is wel degelijk bevoegd om aan dat laatste beginsel te toetsen.

Zij wijst erop dat de federale wetgever weliswaar binnen zijn bevoegdheid is gebleven, doch ingevolge de toepassing van de bepalingen inzake de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit op de gemeenschappen en de gewesten, heeft de in het geding zijnde bepaling onmiskenbaar zware gevolgen voor de deelstaten. Gelet op de bijzonder zware financiële gevolgen die voortvloeien uit het feit dat de deelstaten plotseling worden geconfronteerd met de herleving van zeer belangrijke schadeclaims die eerder als verjaard konden worden beschouwd, wat onder meer alleen reeds blijkt uit de vordering van de vennootschap « Ballast Nedam Groep » ter waarde van 85 miljoen euro, had vooraf overleg georganiseerd moeten zijn.

De voormelde beginselen zijn geschonden vanwege de zware impact van de in het geding zijnde maatregel op de gewestbevoegdheid inzake openbare werken. Budgettaire middelen die zijn vrijgemaakt voor dergelijke werken, zullen immers moeten worden aangewend voor vorderingen tot schadeloosstelling, waardoor het moeilijk – zo niet onmogelijk – wordt om de bevoegdheid inzake openbare werken nog uit te oefenen. Grote, noodzakelijke infrastructuurprojecten, waarvan de planning, met inbegrip van het voorzien in de financiering ervan, vaak al jaren bezig is, komen zo in het gedrang.

De verwijzing naar de rol van de gemeenschapssenatoren kan de Vlaamse Regering niet overtuigen, vermits het oorspronkelijke voorstel uitging van twee senatoren die geen gemeenschapssenaar zijn, en de bespreking vooral in besloten commissie plaatsvond, zodat het minstens niet voor alle gemeenschapssenatoren mogelijk was om die bij te wonen en de senatoren bovendien niet volledig op de hoogte kunnen zijn van alle mogelijke dossiers waarop het wetsvoorstel een invloed zou kunnen hebben.

Standpunt van de vennootschap naar Nederlands recht « Ballast Nedam Groep »

A.16. De eerste vraag dient volgens de vennootschap « Ballast Nedam Groep » ontkennend te worden beantwoord. Er is immers geen sprake van vergelijkbare categorieën, vermits de verjaring in essentie de rechtsoverheid betreft, en geenszins de daaraan ten grondslag liggende schuldverplichting of verbintenis tot vergoeding van een onrechtmatige overheidsdaad. Zolang geen enkele in kracht van gewijsde gegane beslissing voorligt, kan de rechter rekening houden met bepaalde schorsings- en stuitingsgronden, en beschikt geen enkele instantie over een subjectief recht tot verval van de rechtsoverheid. In zoverre de vermelde categorieën toch worden vergeleken, zijn ze onvoldoende vergelijkbaar. Beide categorieën kunnen niet worden vergeleken op gevaar af iedere wetswijziging onmogelijk te maken.

Die partij wijst ook erop dat de wetgever vóór alles eigenlijk duidelijkheid heeft willen scheppen nopens de gevolgen van een beroep bij de Raad van State dat, ingevolge de rechtspraak van het Hof van Cassatie, niet kon worden beschouwd als een dagvaarding in rechte in de zin van artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek. Het in het geding zijnde artikel 4 beoogt derhalve een oplossing te bieden voor een op zich retroactieve werking van een jurisprudentiële regel zoals die werd bepaald in de arresten van het Hof van Cassatie van 16 februari 2006. Vermits de juridische kwestie betreffende de gevolgen van het indienen van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State voor de verjaring, in het licht van artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek, vóór die arresten niet was beslecht, kan men zich ter zake bezwaarlijk beroepen op « verworven rechten » inzake verjaring. Het feit dat het Vlaamse Gewest op grond van de voormelde arresten plots mocht verhoppen het voordeel van die rechtspraak te genieten, kan geen afbreuk doen aan de verantwoording van het optreden van de wetgever, die juist de rechtszekerheid voor de rechtsonderhorige wilde herstellen.

A.17. Ten gronde is er volgens die partij geen sprake van retroactieve werking, vermits enkel de onmiddellijke werking van een procedurewet als gemeen overgangsrecht wordt vastgesteld. De in het geding zijnde wetsbepaling doet niets meer dan de onmiddellijke werking van de procedurewet te vertalen. Er zou slechts sprake zijn van een retroactieve rechtsregel indien die van toepassing zou zijn op feiten, handelingen en toestanden die definitief waren voltrokken op het ogenblik van de inwerkingtreding, *quod non*. De definitief verworven rechten in de zin van de verjaring die de ontoelaatbaarheid of de onontvankelijkheid van de rechtsvordering - doch niet van de schuldvordering op zich - met zich brengt, ontstaan immers pas wanneer een definitieve rechterlijke uitspraak dit vaststelt en hieraan doet het in het geding zijnde artikel geen afbreuk. Een hangend rechtsgeding is dus nog steeds onderhevig aan de rechtsgevolgen van onmiddellijk van toepassing zijnde procedurewetten die de verjaring en de daarmee gepaard gaande stuiting of schorsing regelen.

A.18. In zoverre de categorieën toch vergelijkbaar worden geacht, is het criterium van onderscheid objectief, pertinent en redelijk verantwoord in verband met het nagestreefde doel. De wetgever heeft de rechtsonderhorige de mogelijkheid willen bieden om zich na een arrest van nietigverklaring van de Raad van State toch nog nuttig tot de rechter te wenden om een schadeloosstelling te verkrijgen, waarmee het recht van toegang tot de rechter precies wordt gewaarborgd, een recht waaraan geen disproportioneel hoge drempel kan worden gesteld. Dat geldt ook tegenover de overheden die onderworpen zijn aan de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, tegen wie een vordering tot schadeloosstelling wordt ingediend op grond van de nietigverklaring van hun handelingen door de Raad van State. Er is dan ook volgens die partij bij uitstek een redelijk verband van evenredigheid tussen de aangewende middelen en het beoogde doel, namelijk het waarborgen van het fundamentele recht van toegang tot de rechter, dat effectief dient te zijn, door invoering van een nieuwe stuitingsgrond. Zij verwijst in dat verband naar rechtspraak van het Hof van Justitie en naar de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde wetsbepaling waaruit duidelijk blijkt dat de wetgever de rechtsonderhorige niet heeft willen belasten met de voor hem nadelige gevolgen van de gerechtelijke achterstand bij de Raad van State.

Het criterium van onderscheid, namelijk het al dan niet bestaan van een in kracht van gewijsde gegane beslissing, is door het Hof reeds als objectief en redelijk beschouwd in zijn vroegere rechtspraak. Zelfs indien de maatregel als retroactief zou worden beschouwd, kan hij om dwingende motieven van algemeen belang - het herstel van de rechtszekerheid - worden verantwoord.

A.19. De tweede prejudiciële vraag dient volgens die partij in hoofdorde als onontvankelijk te worden afgewezen omdat het Hof onbevoegd is om rechtstreeks te toetsen aan artikel 143, § 1, van de Grondwet en het daarin vervatte beginsel van de federale loyauteit, waarvan de eventuele schending slechts kan leiden tot een belangenconflict en niet tot een bevoegdheidsconflict.

In zoverre het Hof toch zou overgaan tot toetsing aan het evenredigheidsbeginsel dat bij de uitoefening van de eigen bevoegdheid door de federale wetgever in acht had dienen te zijn genomen, meent die partij dat hier geenszins sprake kan zijn van een kennelijk onredelijke maatregel. In de aangepaste wetgeving op de Rijkscomptabiliteit, die op de gemeenschappen en de gewesten van toepassing is verklaard, wordt verwezen naar de gemeenrechtelijke verjaringstermijn in het Burgerlijk Wetboek, terwijl aan de verjaring zelf niet wordt geraakt. Het gaat trouwens om het bestendigen van een binnen een rechtsorde normaal geachte gang van zaken, ter concretisering van het recht op toegang tot de rechter. Op geen enkele concrete en geloofwaardige wijze wordt aangetoond dat enige bevoegdheid van het Vlaamse Gewest dermate zou worden aangetast door de federale wetgeving dat dit Gewest het moeilijk krijgt om zijn beleid doelmatig uit te oefenen. Evenmin wordt ingezien welke bevoegdheden die aan de gemeenschappen en de gewesten worden opgedragen, precies zouden worden getroffen door het invoeren van een stuitingsgrond betreffende de burgerrechtelijke verjaringsregeling. De financiële impact van een maatregel is in ieder geval geen beknutting van de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten. De wijziging van de regeling inzake de gemeenrechtelijke verjaring kan geen bevoegdheidsuitoefening uitmaken die de uitoefening van de eigen bevoegdheid van het gewest onmogelijk of disproportioneel moeilijk zou maken, temeer daar de gemeenschappen en de gewesten, gebruik makend van hun impliciete bevoegdheden, in de hun toegewezen materies kunnen voorzien in een aangepaste verjaringsregeling. Tot slot is het volgens die partij niet ernstig om staande te houden dat plots, door het feit van van de arresten van het Hof van Cassatie - ogenblik vanaf hetwelk het Vlaamse Gewest zich had kunnen bedienen van de gunstige rechtspraak - bepaalde budgetten op de begroting anders zouden zijn toebedeeld, dat de normale reserveringen voor bepaalde procesrisico's niet langer voorhanden zouden zijn en dat de normale uitoefening van de bevoegdheid inzake openbare werken zou zijn aangetast.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijn bepaling

B.1.1. De wet van 25 juli 2008 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 op de Rijkscomptabiliteit met het oog op het stuiten van de verjaring van de vordering tot schadevergoeding ten gevolge van een beroep tot vernietiging bij de Raad van State (hierna: de wet van 25 juli 2008) voorziet in een regeling waarbij de verjaringstermijn van een vordering tot herstel van de schade veroorzaakt door een vernietigde administratieve handeling wordt gestuit als gevolg van het instellen van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State.

B.1.2. Die regeling werd in de parlementaire voorbereiding toegelicht als volgt :

«De achterstand bij de Raad van State is een oud zeer, dat sedert een tiental jaar onhoudbare proporties heeft aangenomen.

[...]

Gewone burgers [...], die geconfronteerd worden met een volgens hen onwettige overheidsbeslissing [...], kunnen [...] voor schorsing en vernietiging naar de Raad van State trekken.

Spijtig genoeg blijven zij daar jaren in onzekerheid over hun rechtspositie, gelet op de aanzienlijke achterstand.

[...]

Vooraleer de betrokken burgers te weten komen of een beslissing al dan niet ongedaan wordt gemaakt wegens wetsoverschrijding, en zij dus aanspraak kunnen maken op een schadevergoeding, zijn er gemiddeld vijf jaar verlopen.

Evenwel verjaren overeenkomstig art. 2262*bis* B.W. alle rechtsvorderingen tot vergoeding van schade op grond van buitencontractuele aansprakelijkheid door verloop van vijf jaar vanaf de dag volgend op die waarop de benadeelde kennis heeft gekregen van de schade of van de verzwaaring ervan en van de identiteit van de daarvoor aansprakelijke persoon.

[...]

Gelet op de mogelijkerwijs nog tussenkomende administratieve beroepsprocedure, is vaak al een deel van de verjaringstermijn verlopen nog voor het vernietigingsverzoek bij de Raad van State wordt ingesteld. [...]

De kans is dus zeer groot dat het recht om schadevergoeding te vorderen verjaart lopende de vernietigingsprocedure. Vele advocaten zullen hun cliënten dan ook aanraden om onmiddellijk na het instellen van het vernietigingsverzoek of tijdens de procedure voor de Raad van State een burgerlijke vordering in te stellen, en deze vordering te laten verwijzen naar de rol.

Immers, overeenkomstig artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek vormt een dagvaarding voor het gerecht een burgerlijke stuiting. Overeenkomstig een vaste rechtspraak blijft deze stuiting trouwens voortduren gedurende het aanhangig zijn van de zaak, zodat de nieuwe verjaringstermijn maar begint te lopen na het beëindigen van die aanleg.

Deze door de slechte werking van de instelling gegroeide rechtspraktijk is evenwel geen goede zaak, vermits zij het risico van het verlies van recht op schadevergoeding geheel ten laste legt van de burger : het is deze laatste die een potentieel slachtoffer is van de abnormale traagheid van de rechtsgang. Bovendien vult dit de rollen van de burgerlijke rechtbanken met zaken die gedurende jaren niet in staat zijn, zodat de administratieve last onnodig toeneemt.

Het is daarnaast een nutteloze bijkomende kost voor de burger die naderhand vaststelt dat de bestreden overheidsbeslissing toch niet werd vernietigd » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 2007, nr. 4-10/1, pp. 1-3).

B.2. Het in het geding zijnde artikel 4 van de wet van 25 juli 2008, dat de inwerkingtreding van die regeling betreft, bepaalt :

« Deze wet is van toepassing op beroepen tot vernietiging die bij de Raad van State zijn ingediend vóór de inwerkingtreding ervan.

Zij is evenwel niet van toepassing wanneer de vordering tot schadevergoeding vóór de inwerkingtreding van deze wet verjaard is verklaard bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing waartegen geen cassatieberoep is ingediend ».

Ten aanzien van de toetsing aan het gelijkheidsbeginsel

B.3. In de prejudiciële vragen wordt het Hof verzocht de in het geding zijnde bepaling te toetsen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen, enerzijds, met de beginselen van rechtszekerheid en van niet-retroactiviteit van de wetten (zaken nrs. 4677 en 4736) en, anderzijds, met het beginsel van « de voorrang van het recht » en met de artikelen 6.1 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (zaak nr. 4677).

Het Hof dient daarbij te onderzoeken of de in het geding zijnde bepaling op een discriminatoire wijze afbreuk zou doen aan reeds verworven verjaringen, ook die waarop de

overheden die onder de toepassing van de gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 op de Rijkscomptabiliteit vallen, zich beroepen. Verder dient het Hof te onderzoeken of de in het geding zijnde bepaling een verschil in behandeling in het leven zou roepen tussen, enerzijds, de personen wier vordering tot schadevergoeding vóór de inwerkingtreding van de wet verjaard is verklaard bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing waartegen geen cassatieberoep is ingesteld en, anderzijds, de personen wier vordering tot schadevergoeding vóór de inwerkingtreding van de wet niet verjaard is verklaard bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing waartegen geen cassatieberoep is ingesteld.

B.4.1. Wat de inwerkingtreding van de wet betreft, bepaalde artikel 3 van het wetsvoorstel dat tot de wet van 25 juli 2008 heeft geleid dat de inwerkingtreding van de wet niet tot gevolg had dat een nieuwe verjaringstermijn begint te lopen « wanneer de rechtsvordering tot vergoeding van schade verjaard is vóór de inwerkingtreding van deze wet » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 2007, nr. 4-10/1, p. 6).

B.4.2. In de Senaat werd een amendement aangenomen dat het voorgestelde artikel 3 verving door de volgende tekst :

« De wet is van toepassing op de bestaande rechtsgeschillen in de mate ze niet beslecht werden bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing » (*Parl. St.*, Senaat, 2007-2008, nr. 4-10/2, p. 2, en nr. 4-10/3, p. 17).

De toelichting bij dat amendement verwijst, enerzijds, naar artikel 11 van de wet van 10 juni 1998 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de verjaring en, anderzijds, naar het arrest nr. 98/2003 van 2 juli 2003, waarbij het Hof « op een prejudiciële vraag gesteld door het hof van beroep te Bergen, duidelijk stelde dat een in kracht van gewijsde gegaan vonnis of arrest een objectief aanknopingspunt vormt en aldus niet discriminerend is » (*Parl. St.*, Senaat, 2007-2008, nr. 4-10/3, p. 15).

B.4.3. De Raad van State merkte evenwel het volgende op met betrekking tot de door de Senaat aangenomen tekst :

« Om de bedoeling van de wetgever weer te geven, zoals ze thans blijkt uit de besprekingen in de Senaat, zou artikel 3 zo moeten worden aangepast dat de personen die op het arrest van de Raad van State hebben gewacht, de mogelijkheid krijgen om voor de

burgerlijke rechter nog op te treden wanneer het arrest is uitgesproken (of ter kennis gebracht) op een datum die valt binnen een kortere termijn dan de wettelijke verjaringstermijn » (advies nr. 44.302/2 van 29 april 2008, *Parl. St.*, Kamer, 2007-2008, DOC 52-0832/004, p. 13).

B.4.4. In antwoord hierop heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers een amendement aangenomen dat overeenkomt met de in het geding zijnde bepaling. Dat amendement werd als volgt verantwoord :

« In dit amendement wordt artikel 3 opnieuw geformuleerd teneinde te trachten rekening te houden met de opmerkingen van de Raad van State over het gebrek aan duidelijkheid ervan.

De wet is van toepassing verklaard op beroepen tot vernietiging die bij de Raad van State zijn ingediend vóór de inwerkingtreding ervan. Ofwel is het beroep nog steeds aanhangig en in dit geval stuit het de verjaring tot het tijdstip waarop de Raad van State de beslissing uitspreekt, ofwel is er reeds uitspraak gedaan over het beroep en in dit geval is een nieuwe verjaringstermijn beginnen te lopen vanaf het tijdstip waarop de Raad van State de beslissing heeft uitgesproken en kan de verjaringstermijn al dan niet verstreken zijn op het tijdstip van de inwerkingtreding van deze wet.

De toepassing van de wet kan evenwel niet tot gevolg hebben dat een in kracht van gewijsde gegane beslissing, waarmee de burgerrechtelijke vordering verjaard is verklaard en waartegen geen cassatieberoep is ingediend, ter discussie wordt gesteld » (*Parl. St.*, Kamer, 2007-2008, DOC 52-0832/005, pp. 3-4).

B.5. Met artikel 4 van de wet van 25 juli 2008 wenst de wetgever te verzekeren dat de nieuwe wet van toepassing zou zijn op « hangende » zaken, alsmede op « de zaken waarbij men bij de inwerkingtreding van de nieuwe regeling minder dan 5 jaar is verwijderd van het vernietigingsarrest van de Raad van State » (*Parl. St.*, Senaat, 2007-2008, nr. 4-10/3, p. 12), zonder dat het evenwel « mogelijk [is] beslissingen die in kracht van gewijsde zijn gegaan op losse schroeven te zetten » (*ibid.*, p. 13).

B.6. De in het geding zijnde bepaling brengt met zich mee dat bepaalde vorderingen tot herstel van de schade veroorzaakt door een administratieve handeling, die vóór de inwerkingtreding van de wet van 25 juli 2008 als verjaard konden worden beschouwd, alsnog toelaatbaar zijn.

Aldus verleent die bepaling terugwerkende kracht aan de nieuwe regeling en kan zij, door afbreuk te doen aan de door de oude wet gewekte verwachtingen, de rechtszekerheid in het gedrang brengen.

B.7. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van één of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.

B.8.1. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wet van 25 juli 2008 niet los kan worden gezien van twee arresten van het Hof van Cassatie van 16 februari 2006, waarbij werd geoordeeld dat « het verzoekschrift tot vernietiging van een administratieve handeling voor de Raad van State [...] de verjaring [...] van het recht om voor een burgerlijke rechtbank schadevergoeding te vorderen gegrond op een onrechtmatige overheidsdaad [niet stuit of schorst] » (Cass., 16 februari 2006, C.05.0022.N en C.05.0050.N).

Met de in het geding zijnde bepaling wou de wetgever « aandacht [...] schenken aan de rechtzoekende die er tot het arrest van het Hof van Cassatie van 16 februari 2006 van kon uitgaan dat hij [na een vernietigingsarrest van de Raad van State] nog kon vorderen voor de burgerlijke rechtbank » (*Parl. St.*, Senaat, 2007-2008, nr. 4-10/3, pp. 15-16).

B.8.2. Vóór de aangehaalde arresten van het Hof van Cassatie van 16 februari 2006 was het antwoord op de vraag of de verjaring van het recht om voor een burgerlijke rechtbank schadevergoeding te vorderen gegrond op een onrechtmatige overheidsdaad wordt gestuit door een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State, omstreden in de rechtsleer en in de rechtspraak.

B.8.3. Die rechtsonzekerheid vormt een bijzondere omstandigheid die te dezen de terugwerkende kracht van de nieuwe regeling - beperkt tot « hangende zaken » en « zaken waarbij men bij de inwerkingtreding van de nieuwe regeling minder dan 5 jaar is verwijderd van het vernietigingsarrest van de Raad van State » - kan verantwoorden, ook met betrekking tot de rechtsvorderingen tegen overheden die onder de toepassing van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit vallen, niet in het minst omdat zij vaak de verwerende partijen zijn in de rechtsplegingen voor de Raad van State. De wetgever heeft terecht kunnen oordelen dat de situatie van de rechtzoekenden die vóór de arresten van het Hof van Cassatie van 16 februari 2006 erop hadden vertrouwd dat zij de uitkomst van de procedure bij de Raad van State konden afwachten alvorens een aansprakelijkheidsvordering bij de burgerlijke rechtbanken in te leiden, diende te worden geregulariseerd.

B.9.1. Het verschil in behandeling tussen, enerzijds, de personen wier vordering tot schadevergoeding vóór de inwerkingtreding van de wet verjaard is verklaard bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing waartegen geen cassatieberoep is ingesteld en, anderzijds, de personen wier vordering tot schadevergoeding vóór de inwerkingtreding van de wet niet verjaard is verklaard bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing waartegen geen cassatieberoep is ingesteld, is redelijk verantwoord gelet op het fundamentele beginsel van onze rechtsorde dat de rechterlijke beslissingen niet kunnen worden gewijzigd dan ingevolge de aanwending van rechtsmiddelen. Bijgevolg kan de wet niet van toepassing zijn wanneer een definitief geworden rechterlijke beslissing een vordering tot schadevergoeding verjaard heeft verklaard.

B.9.2. Het feit dat uit de in het geding zijnde bepaling voortvloeit dat de wet wel van toepassing kan zijn op vorderingen tot schadevergoeding die vóór de inwerkingtreding van de wet verjaard zijn verklaard bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing waartegen cassatieberoep is ingesteld, doet geen afbreuk aan het voorgaande. Gelet op dat cassatieberoep is er immers nog geen sprake van een definitief geworden rechterlijke beslissing.

B.10. Uit wat voorafgaat volgt dat de prejudiciële vragen waarbij het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de beginselen van rechtszekerheid, van niet-retroactiviteit van de wetten en van « de voorrang van het recht » en

met de artikelen 6.1 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, ontkennend dienen te worden beantwoord.

Ten aanzien van de toetsing aan het eigendomsrecht

B.11. De toetsing in de zaak nr. 4677 van de in het geding zijnde bepaling aan artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, leidt niet tot een ander besluit daar de wetgever vermocht te oordelen dat de in het geding zijnde maatregel in overeenstemming was met het algemeen belang en noodzakelijk was om de rechtszekerheid te herstellen.

De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyaleit

B.12.1. In de tweede prejudiciële vraag in de zaak nr. 4736 wordt het Hof ondervraagd over de verenigbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met de beginselen van evenredigheid en van federale loyaleit.

B.12.2. De Vlaamse Regering betwist niet dat de door de in het geding zijnde bepaling geregelde aangelegenheid behoort tot de bevoegdheid van de federale Staat.

Zij is evenwel van oordeel dat die bepaling, door het doen « herleven » van vorderingen tot herstel van schade, ernstige financiële gevolgen heeft voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, waardoor het die overheden onmogelijk of bijzonder moeilijk wordt gemaakt om de hun toegewezen bevoegdheden doelmatig uit te oefenen. Bovendien bekritiseert zij het feit dat de federale wetgever over de in het geding zijnde bepaling geen overleg heeft gepleegd met de gemeenschappen en de gewesten.

B.13. In de uitoefening van hun bevoegdheden dienen de wetgevers het evenredigheidsbeginsel, dat inherent is aan elke bevoegdheidsuitoefening, in acht te nemen. Dat beginsel houdt in dat geen enkele overheid bij het voeren van het beleid dat haar is toevertrouwd, zo verregaande maatregelen mag nemen dat het voor een andere overheid onmogelijk of overdreven moeilijk wordt om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren.

B.14. De omstandigheid dat de in het geding zijnde bepaling een weerslag kan hebben op de financiën van de gemeenschappen en de gewesten volstaat in beginsel niet om te besluiten tot een schending van het evenredigheidsbeginsel. Dit geldt des te meer wanneer die weerslag occasioneel en bijgevolg niet structureel van aard is.

Zoals bij de toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet is gebleken, heeft de federale wetgever, op grond van specifieke omstandigheden, terecht kunnen oordelen dat het noodzakelijk was te voorzien in een bijzondere overgangsmaatregel. Ermee rekening houdend, enerzijds, dat het een overgangsmaatregel betreft, die bijgevolg slechts een beperkte werking in de tijd heeft, en, anderzijds, dat de weerslag ervan op de financiën van de gemeenschappen en de gewesten slechts occasioneel van aard is, maakt de in het geding zijnde bepaling het de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest noch onmogelijk, noch overdreven moeilijk hun bevoegdheden uit te oefenen.

B.15. De in het geding zijnde bepaling is niet onverenigbaar met het evenredigheidsbeginsel dat bij de uitoefening van bevoegdheden in acht moet worden genomen, noch met het beginsel van de federale loyaleit, waaruit geen andere argumenten worden afgeleid dan die welke werden afgeleid uit de aangevoerde schending van het evenredigheidsbeginsel.

De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 4 van de wet van 25 juli 2008 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 op de Rijkscomptabiliteit met het oog op het stuiten van de verjaring van de vordering tot schadevergoeding ten gevolge van een beroep tot vernietiging bij de Raad van State schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de beginselen van rechtszekerheid en van niet-retroactiviteit van de wetten en met de artikelen 6.1 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, noch artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, noch het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van de federale loyauteit.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 30 maart 2010.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt