

Rolnummer 4857
Arrest nr. 49/2010 van 29 april 2010

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 2 en 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 het Hof van Beroep te Antwerpen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, de rechters R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Moerman en E. Derycke, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter P. Martens, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 20 januari 2010 in zake Jozef De Schauwer tegen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Boom, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 27 januari 2010, heeft het Hof van Beroep te Antwerpen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 2 en 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, het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en het niet-discriminatiebeginsel als vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zowel op zich gelezen als in samenhang met de bescherming van het eigendomsrecht als vervat in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met het rechtszekerheidsbeginsel doordat, door de inwerkingtreding van de wetsartikelen :

- enerzijds, de schuldenaar die in toepassing van artikel 2262*bis* van het Burgerlijk Wetboek de verjaring had verworven van een lastens hem stelbare vordering tot buitencontractuele schadevergoeding en deze verjaring ook heeft zien bevestigen door een definitief geworden gerechtelijke uitspraak, deze verjaring blijft behouden,

- anderzijds, de schuldenaar die in toepassing van artikel 2262*bis* van het Burgerlijk Wetboek de verjaring had verworven van een lastens hem stelbare vordering tot buitencontractuele schadevergoeding zonder dat er een definitief geworden uitspraak is tussengekomen, deze verjaarde vordering lastens hem ziet herleven ? ».

Op 9 februari 2010 hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en R. Henneuse, 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 een arrest van onmiddellijk antwoord te wijzen.

Het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Boom heeft een memorie met verantwoording ingediend.

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

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

De appellante voor de verwijzende rechter heeft hoger beroep ingesteld tegen het vonnis van de Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen van 13 mei 2008 waarbij zijn vordering tot betaling van een schadevergoeding, gericht tegen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Boom, ontoelaatbaar werd verklaard wegens verjaring.

De geïntimeerde voor de verwijzende rechter voert de ongrondwettigheid aan van de artikelen 2 en 4 van de wet van 25 juli 2008 en verzoekt daaromtrent een prejudiciële vraag te stellen. Voor de eerste rechter wierp de geïntimeerde op dat de vordering van de appellante verjaard is krachtens artikel 2262*bis* van het Burgerlijk Wetboek en dat het verzoekschrift tot nietigverklaring van een administratieve handeling de verjaring van het recht om voor een burgerlijke rechtbank schadevergoeding te vorderen op grond van een onrechtmatige

overheidsdaad, niet stuit of schorst. De geïntimeerde voerde aan dat artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing is op een beroep tot nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling bij de Raad van State. De eerste rechter volgde die zienswijze.

De verwijzende rechter stelt vast dat inmiddels de wet van 25 juli 2008 in werking is getreden waarbij artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek met twee nieuwe leden werd aangevuld. De geïntimeerde is evenwel van mening dat de retroactieve werking van die wet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, waarin de bescherming van het eigendomsrecht wordt gewaarborgd, en met het rechtszekerheidsbeginsel. Vervolgens stelt de verwijzende rechter de voormelde 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 te kennen gegeven dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht de prejudiciële vraag onmiddellijk ontkennend te beantwoorden, gelet op de arresten nrs. 151/2009 en 202/2009 van respectievelijk 30 september 2009 en 23 december 2009, waarbij het Hof de beroepen tot vernietiging die tegen artikel 4 van de wet van 25 juli 2008 waren ingesteld, heeft verworpen. Het gegeven dat thans ook een mogelijke schending van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van het rechtszekerheidsbeginsel wordt aangevoerd, leidt volgens de rechters-verslaggevers niet tot een andere conclusie dan die welke in het voormelde arrest nr. 202/2009 werd geformuleerd.

A.2. In zijn memorie met verantwoording zegt het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Boom, geïntimeerde voor de verwijzende rechter, het standpunt van de rechters-verslaggevers niet te kunnen delen. Volgens die partij leidt de aangevoerde schending van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van het rechtszekerheidsbeginsel wel degelijk tot een andere conclusie dan die welke in het voormelde arrest nr. 202/2009 werd geformuleerd. Volgens haar is zulks eveneens de zienswijze van de verwijzende rechter die op het ogenblik van het formuleren van de prejudiciële vraag onmiskenbaar kennis had van de voormelde arresten nrs. 151/2009 en 202/2009.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen

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 wetoverschrijding, 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 verzwaring 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. De in het geding zijnde artikelen 2 en 4 van de wet van 25 juli 2008 bepalen :

« Art. 2. Artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek wordt aangevuld met twee nieuwe leden, luidende :

‘ Een dagvaarding voor het gerecht stuit de verjaring tot het tijdstip waarop een definitieve beslissing wordt uitgesproken.

Voor de toepassing van deze afdeling heeft een beroep tot vernietiging van een administratieve handeling bij de Raad van State dezelfde gevolgen ten opzichte van de vordering tot herstel van de schade veroorzaakt door de vernietigde administratieve handeling als een dagvaarding voor het gerecht. ’ ».

« Art. 4. 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 ».

Uit de formulering van de prejudiciële vraag blijkt dat inzonderheid het voormelde artikel 4, dat de inwerkingtreding van de regeling betreft, ter toetsing wordt voorgelegd. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die bepaling.

Ten aanzien van de toetsing aan het gelijkheidsbeginsel

B.3. In de prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht de in het geding zijnde bepaling te toetsen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen, enerzijds, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en, anderzijds, met het rechtszekerheidsbeginsel.

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 doel heeft de afloop van één of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen 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 vraag, 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, ontkennend dient te worden beantwoord.

B.11. De toetsing van de in het geding zijnde bepaling aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het rechtszekerheidsbeginsel, 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.

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, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het rechtszekerheidsbeginsel.

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 29 april 2010.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt