

Rolnummer 4897
Arrest nr. 3/2011 van 13 januari 2011

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag 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 het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 11 maart 2010 in zake Jeanne Debruyne tegen de Franse Gemeenschap en de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 17 maart 2010, heeft het Hof van Beroep 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 vernietiging van een administratieve handeling bij de Raad van State zonder een onderscheid te maken tussen het geval waarin het arrest van de Raad van State binnen de verjaringstermijn tijdig werd uitgesproken overeenkomstig artikel 2241 van het Burgerlijk Wetboek, en het geval, eveneens bedoeld in de wet van 25 juli 2008, waarin het arrest werd uitgesproken na de verjaringstermijn, 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 evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het beginsel van voorrang van het recht en het beginsel van het recht op een eerlijk proces ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Jeanne Debruyne, wonende te 6810 Pin, rue Albert Ier;
- de Franse Gemeenschapsregering;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 24 november 2010 :

- zijn verschenen :

. Mr. M. Tabet *loco* Mr. M. Detry, advocaten bij de balie te Brussel, voor Jeanne Debruyne;

. Mr. F. Viseur, tevens *loco* Mr. S. Depré, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en E. Derycke verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Jeanne Debruyne neemt het geding over dat Guy Lejeune, haar overleden zoon, had ingesteld, en vordert een schadevergoeding wegens onrechtmatig ontslag, waarbij de Raad van State, bij arrest van 13 januari 1988, de ministeriële beslissing tot ontslag van 9 juli 1985 nietig heeft verklaard wegens het ontbreken van «aanvaardbare redenen». De rechter in eerste aanleg is van oordeel geweest dat de vordering tot schadevergoeding was verjaard, daar de vijfjarige verjaringstermijn die inging vanaf 1 januari van het jaar 1985 waarin de vordering is ontstaan, verstreek op 31 december 1989, terwijl de vordering tot schadevergoeding is ingesteld bij dagvaarding van 30 januari 1990.

In hoger beroep betoogt de appellante dat, ten gevolge van de inwerkingtreding van de wet van 25 juli 2008, haar dagvaardingsexploot van 30 januari 1990 binnen de vijfjarige termijn is betekend, zodat haar vordering niet is verjaard.

De Franse Gemeenschap, geïntimeerde voor de verwijzende rechter, verzoekt dat een prejudiciële vraag wordt gesteld aan het Grondwettelijk Hof, omdat zij van mening is dat de personen die, zoals te dezen, een vernietigingsarrest van de Raad van State hebben verkregen vóór het verstrijken van de verjaringstermijn, niet het voordeel van de wet van 25 juli 2008 zouden moeten genieten, daar zij de mogelijkheid hadden om de zaak binnen de vereiste termijn bij de burgerlijke rechter aanhangig te maken.

De verwijzende rechter stelt vast dat, in geval van ongrondwettigheid van de in het geding zijnde bepaling, de schuldvordering van de appellante sinds 1 januari 1990 verjaard zou zijn, en beslist om aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

III. In rechte

- A -

A.1. De appellante voor de verwijzende rechter stelt allereerst vast dat de prejudiciële vraag in werkelijkheid verwijst naar een wetsinterpretatie, wat buiten de bevoegdheid van het Hof valt, zodat de vraag niet ontvankelijk zou zijn.

In de veronderstelling dat de vraag ontvankelijk is, is zij van oordeel dat de in het geding zijnde bepaling niet de draagwijdte heeft die de Franse Gemeenschap eraan wil geven. Artikel 4 beperkt zich immers ertoe te verwijzen naar de wijze van stuiting van de verjaring ingevoerd bij artikel 2 van de wet van 25 juli 2008, dat niet het voorwerp uitmaakt van de vraag. De gestelde vraag is dus niet relevant en steunt op een verkeerd uitgangspunt, vermits men daarbij van oordeel is dat de in het geding zijnde bepaling een wijze van stuiting van de verjaring invoert – wat het onderwerp is van artikel 2 van de voormelde wet –, terwijl die bepaling zich ertoe beperkt de werking van de wet in de tijd te regelen.

Bovendien verwacht de prejudiciële vraag de schorsing met de stuiting van de verjaring. Zoals zij gesteld is, verwijst de prejudiciële vraag immers naar een schorsing – waarbij de aanvang van de verjaringstermijn voorafgaat aan de stuitende handeling (het beroep tot vernietiging bij de Raad van State) –, terwijl de wet van 25 juli 2008 voorziet in een stuiting van de verjaringstermijn – die de eerste termijn afschaft en een nieuwe in het leven roept.

Ten slotte is de beschouwde problematiek herhaaldelijk door het Hof onderzocht in zijn arresten nr. 202/2009 van 23 december 2009 en nr. 31/2010 van 30 maart 2010, en er is geen enkele reden om op die rechtspraak terug te komen, vermits de verzoeker voor de Raad van State bovendien geen enkele vat heeft op de duur van de rechtspleging, noch op de datum van de uitspraak of van de kennisgeving van het arrest.

A.2. De Franse Gemeenschapsregering, geïntimeerde voor de verwijzende rechter, brengt in herinnering dat de wet van 25 juli 2008 is aangenomen teneinde aan het beroep tot vernietiging bij de Raad van State dezelfde verjaringstuitende werking te verlenen als die van een dagvaarding voor het gerecht, nadat in de

arresten van het Hof van Cassatie van 16 februari 2006 en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is erkend dat een dergelijk beroep de verjaringstermijn waarin is voorzien bij artikel 100 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, niet schorste.

Onder verwijzing naar de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 juli 2008 herinnert de Franse Gemeenschapsregering eraan dat de wet van 25 juli 2008 is aangenomen om een einde te maken aan de rechtsonzekerheid die vóór de voormelde rechtspraak bestond op het vlak van de stuitende werking van een beroep tot vernietiging bij de Raad van State ten aanzien van het recht om bij de burgerlijke rechter een vordering tot schadevergoeding in te stellen, wegens de duur van de rechtspleging bij de Raad van State.

Wat de in het geding zijnde zaak betreft, is het vernietigingsarrest echter uitgesproken op 13 januari 1988, dat wil zeggen minder dan twee en een half jaar na de indiening van het beroep, zodat de burgerlijke vordering binnen de vijfjarige verjaringstermijn die op 31 december 1989 afliep, had kunnen worden ingesteld, waarbij de verzoeker voor de Raad van State over meer dan 23 maanden beschikte om inzake burgerlijke aansprakelijkheid in rechte te treden.

Daaruit volgt dat artikel 4 van de wet van 25 juli 2008, in die zin geïnterpreteerd dat het toepasselijk is zonder onderscheid inzake tijd en zonder rekening te houden met het feit dat het vernietigingsarrest binnen de aanvankelijke verjaringstermijn is geweest, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, alsook de door de wetgever nagestreefde doelstelling. In dat opzicht is het belangrijk vast te stellen dat de in het geding zijnde verjaring niet de gemeenrechtelijke is, maar een verjaring van openbare orde is. Indien, ten slotte, de wet van 25 juli 2008 te dezen is kunnen worden toegepast, is dat wegens het feit dat de rechtspleging in hoger beroep niet is kunnen worden gevoerd binnen de redelijke termijn in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De Franse Gemeenschapsregering is dus van mening dat de prejudiciële vraag bevestigend dient te worden beantwoord.

A.3. Na de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de in het geding zijnde bepaling in herinnering te hebben gebracht, is de Ministerraad van oordeel dat het Hof de wettigheid aanvaardt van de retroactieve werking van de in het geding zijnde bepaling; de enige vraag die rijst, betreft dus het ontbreken van een onderscheid tussen de schuldenaars wier schuldeiser een vernietigingsarrest heeft verkregen binnen de wettelijke verjaringstermijn en de schuldenaars wier schuldeiser een dergelijk arrest heeft verkregen buiten de wettelijke verjaringstermijn.

Volgens de Ministerraad volgt uit de rechtspraak van het Hof dat het door de wetgever gemaakte onderscheid tussen de schuldenaars wier schuld verjaard is bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing, en de anderen, op een objectief criterium is gebaseerd. *A contrario*, elk ander verschil tussen de schuldeisers die een arrest van de Raad van State zouden hebben verkregen binnen de verjaringstermijn of buiten die termijn, zou klaarblijkelijk in strijd zijn met de doelstelling van de wetgever en met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, aangezien het niet op een objectief criterium zou zijn gegrond en totaal onevenredige gevolgen zou hebben.

De in het geding zijnde bepaling beoogt immers precies een gelijke behandeling van de rechtzoekenden die zich in dezelfde situatie bevinden, namelijk zij die op rechtmatige wijze ervan uit konden gaan dat de verjaring tegen hen niet meer liep door de werking van hun beroep tot vernietiging bij de Raad van State. Of het arrest van de Raad van State nu werd uitgesproken binnen of buiten de vijfjarige verjaringstermijn, er is geen reden waarom die termijn zou worden verkort met de termijn die de Raad van State nodig heeft om zijn vernietigingsarrest te wijzen. Bovendien, in de veronderstelling dat het vernietigingsarrest zou zijn uitgesproken op de dag vóór het verstrijken van de verjaringstermijn, dient men toe te geven dat de doelstelling van de wetgever niet zou zijn bereikt indien men de argumentatie van de Franse Gemeenschap volgde.

Voor het overige herinnert de Ministerraad eraan dat de inmenging van de wetgever in lopende gerechtelijke procedures toegestaan is in het licht van het recht op een eerlijk proces, indien die inmenging verantwoord is door een dwingende reden van algemeen belang, wat te dezen het geval is, vermits het erom gaat, enerzijds, de rechtsonzekerheid te vermijden die het gevolg is van de arresten van het Hof van Cassatie van 16 februari 2006 en, anderzijds, de last van het risico op verjaring als gevolg van de lange duur van de procedures bij de Raad van State, uitsluitend te doen wegen op de schuldeisers van de overheid.

De Ministerraad besluit dat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

A.4. De appellante voor de verwijzende rechter antwoordt dat de wet van 25 juli 2008 gemotiveerd was door het feit dat de rechtzoekenden, rekening houdend met de controverse die bestond vóór de arresten van het Hof van Cassatie van 16 februari 2006, konden veronderstellen dat hun beroep bij de Raad van State de verjaring stuitte; in het onderhavige geval kon de rechtzoekende redelijkerwijs denken dat zijn beroep bij de Raad van State de verjaring stuitte, zodat hij wel degelijk door de in het geding zijnde bepaling wordt beoogd.

A.5.1. Wat de argumentatie van de appellante voor de verwijzende rechter betreft, antwoordt de Franse Gemeenschapsregering dat de prejudiciële vraag, aangezien zij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet beoogt, betrekking heeft op de referentienormen van het Hof en dus ontvankelijk is.

Hoewel het in het geding zijnde artikel 4 slechts zin heeft indien het wordt gelezen in samenhang met artikel 2 van de wet van 25 juli 2008, is het evenwel niet artikel 2 dat een probleem doet rijzen, maar artikel 4, dat tot gevolg heeft artikel 2 toepasselijk te maken op het geschil dat bij de verwijzende rechter aanhangig is gemaakt. Bovendien houdt het bij de wet van 25 juli 2008 ingestelde mechanisme een stuiting van de verjaring in, en niet een schorsing van de verjaring, waarbij die laatste werking te dezen niet relevant is.

Voor het overige is het onjuist te beschouwen dat een verzoeker de datum van de uitspraak van een arrest niet kan kennen, aangezien de datum van bepaling van rechtsdag hem in staat stelt een vermoeden te hebben omtrent de datum waarop een arrest zal worden gewezen, en bijgevolg te beoordelen of dat arrest vóór of na de verjaringstermijn zal worden uitgesproken.

A.5.2. Wat de argumentatie van de Ministerraad betreft, antwoordt de Franse Gemeenschapsregering dat het onjuist is ervan uit te gaan dat het Hof op algemene wijze de retroactieve werking van de wet van 25 juli 2008 zou hebben aanvaard, aangezien de rechtspraak van het Hof betrekking heeft op andere omstandigheden dan die van het onderhavige geval.

De Franse Gemeenschapsregering stelt vast dat het door de wetgever in aanmerking genomen criterium niet gepast is in het licht van de in de prejudiciële vraag aangeklaagde situatie. Schuldeisers die een vernietigingsarrest hebben verkregen de dag vóór het verstrijken van de verjaringstermijn bevinden zich niet in dezelfde situatie als zij die dat arrest de dag nadien hebben verkregen, waarbij het onderhavige geval trouwens betrekking heeft op een schuldeiser die dat arrest ruim vóór de dag vóór het verstrijken van de termijn heeft verkregen.

Ten slotte moet het Hof rekening houden met de bijzondere omstandigheden van het geschil voor de verwijzende rechter om te beoordelen of de bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet al dan niet schendt.

A.6. De Ministerraad antwoordt dat de in het geding zijnde bepaling verantwoord is door de wil om de nieuwe wetgeving toe te passen op de zaken uit het verleden, waarvoor de rechtzoekenden reeds konden verwachten dat de verjaringstermijn geschorst was. Voor het overige wilde de wetgever de zaken die het voorwerp zijn geweest van een in kracht van gewijsde gegane beslissing waarbij de verjaring werd vastgesteld, niet opnieuw in het geding brengen.

De wetgever heeft dus een objectief criterium gekozen om een onderscheid te maken tussen de zaken : enerzijds, zij die het voorwerp zijn geweest van een in kracht van gewijsde gegane beslissing, waarop de nieuwe wetgeving niet van toepassing is, en, anderzijds, alle andere zaken die nog steeds hangende zijn voor een rechtscollège, ongeacht hetwelk, met inbegrip dus van de zaken in het kader waarvan een arrest van de Raad van State is uitgesproken binnen de verjaringstermijn, wat te dezen het geval is.

Rekening houdend met het feit dat de bepaling verantwoord is door de zorg van de wetgever om rekening te houden met het gewettigd vertrouwen van de rechtzoekenden dat de verjaringstermijn geschorst was tijdens de duur van de rechtspleging bij de Raad van State, is de datum waarop het arrest van de Raad van State is uitgesproken van weinig belang; de situatie van een persoon die een arrest van de Raad van State heeft verkregen binnen de verjaringstermijn en de situatie van iemand die dat arrest heeft verkregen buiten die termijn, is dus niet verschillend, rekening houdend met de bij de in het geding zijnde bepaling nagestreefde doelstelling.

- B -

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. 2262bis 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 verzwarende 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 rechtspraak 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.2.1. Artikel 2 van de wet van 25 juli 2008 bepaalt :

« Artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek wordt aangevuld met twee 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. ’ ».

B.2.2. Het in het geding zijnde artikel 4 van de wet van 25 juli 2008 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 ».

B.3.1. 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, alsook aan artikel 16 ervan, al dan niet in samenhang gelezen, enerzijds, 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 en,

anderzijds, met het beginsel van niet-retroactiviteit, het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het beginsel van de voorrang van het recht en het beginsel van het recht op een eerlijk proces.

Het Hof dient daarbij te onderzoeken of de in het geding zijnde bepaling de voormelde bepalingen schendt, in zoverre zij, wat de hangende rechtsvorderingen betreft waarop de wet krachtens de in het geding zijnde overgangsbepaling van toepassing is, geen onderscheid maakt tussen de personen op wie een arrest van de Raad van State betrekking heeft dat binnen de verjaringstermijn is uitgesproken, en de personen op wie een arrest van de Raad van State betrekking heeft dat na de verjaringstermijn is uitgesproken, waarbij de eerste categorie van personen, volgens de argumentatie van de geïntimeerde partij voor de verwijzende rechter, over de mogelijkheid heeft beschikt om « tijdig » een zaak bij de burgerlijke rechter aanhangig te maken.

B.3.2. Te dezen heeft de verzoeker voor de Raad van State op 13 januari 1988 een vernietigingsarrest verkregen, zodat de vijfjarige verjaringstermijn van zijn schuldvordering tot schadevergoeding, bedoeld in artikel 1 van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën (thans artikel 100 van de gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 op de Rijkscomptabiliteit), verstreek op 31 december 1989; de verzoeker heeft zijn burgerlijke vordering ingediend op 30 januari 1990.

Het geschil voor de verwijzende rechter heeft betrekking op de procedure in hoger beroep tegen het vonnis waarbij, vóór de inwerkingtreding van de wet van 25 juli 2008, is vastgesteld dat de vordering van de verzoeker verjaard is.

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 van het Hof 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 is 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 wenste de wetgever te verzekeren dat de nieuwe wet van toepassing zou zijn op alle zaken die « hangend » zijn voor de Raad van State en voor de burgerlijke rechtbank, 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 ontvankelijk 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 een gerechtelijke procedure 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 afbreuk doet aan 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. 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 alleen kunnen worden gewijzigd door 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.10.1. Door te beslissen de wet van 25 juli 2008 toe te passen op alle « hangende » zaken, behalve wanneer de vordering tot schadevergoeding verjaard is verklaard bij een definitief geworden gerechtelijke beslissing, heeft de wetgever dus ervoor gekozen alle personen op wie een beroep bij de Raad van State voorafgaand aan een burgerlijke aansprakelijkheidsvordering betrekking heeft, op dezelfde manier te behandelen, met het enige voorbehoud de definitief geworden gerechtelijke beslissingen niet op losse schroeven te zetten.

B.10.2. Het ontbreken, wat de hangende vorderingen betreft waarop de wet, krachtens de in het geding zijnde overgangsbepaling, van toepassing is, van een onderscheid tussen, enerzijds, de personen op wie een arrest van de Raad van State uitgesproken binnen de verjaringstermijn betrekking heeft en, anderzijds, de personen op wie een arrest van de Raad van State uitgesproken na de verjaringstermijn betrekking heeft, is redelijkerwijs verantwoord door de door de wetgever nagestreefde doelstelling om rekening te houden met de situatie - en ze bijgevolg op dezelfde wijze te behandelen - van alle personen die, vóór de arresten van het Hof van Cassatie van 16 februari 2006, vermochten erop te vertrouwen dat de duur van de procedure bij de Raad van State de verjaring van hun daaropvolgende burgerlijke aansprakelijkheidsvordering stuitte of schorste.

De omstandigheid dat de Raad van State zich al dan niet binnen de verjaringstermijn, voorafgaandelijk aan de indiening van de burgerlijke rechtsvordering, heeft uitgesproken, vormt dus geen relevant criterium in het licht van de met de in het geding zijnde

overgangsbepaling nagestreefde doelstelling, dat een onderscheid met betrekking tot de toepassing van de wet van 25 juli 2008 op de hangende procedures zou kunnen verantwoorden.

B.11. Uit wat voorafgaat, volgt dat de prejudiciële vraag, waarmee 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.12. De toetsing van de in het geding zijnde bepaling aan de andere grondwettelijke of verdragsrechtelijke bepalingen of aan de in B.3.1 vermelde beginselen, eventueel in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, leidt niet tot een ander besluit.

B.13. 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, 11 en 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, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het beginsel van niet-retroactiviteit, het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het beginsel van de voorrang van het recht en het beginsel van het recht op een eerlijk proces.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 13 januari 2011.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior