

Rolnummer 4898
Arrest nr. 38/2011 van 15 maart 2011

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vragen betreffende artikel 128 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat en artikel 101 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 17 juli 1991, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey 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 voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij vonnis van 26 februari 2010 in zake Kevin Hooge tegen de provincie Antwerpen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 17 maart 2010, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 128 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, de artikelen 10 en 11 G.W., in die zin dat de provinciën in artikel 128 van voornoemde wet niet geviseerd werden, waardoor de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten bate van de Staat en de provinciën, gewijzigd bij de wet van 24 december 1976 onverkort uitwerking blijft hebben op vorderingen opzichtens de provincie, daar waar er een ander systeem in werking getreden is voor vorderingen opzichtens de federale Staat ? »;

2. « Schendt artikel 101 van het K.B. van 17 juli 1991 samengeordende wetten op de Rijkscomptabiliteit, waaraan gevolg gegeven is in de wet van 25 juli 2008 tot wijziging van het B.W., de artikelen 10 en 11 G.W. in die zin dat wat de provinciën betreft de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten bate van de Staat en de provinciën, gewijzigd bij de wet van 24 december 1976, onverkort uitwerking blijft hebben op vorderingen opzichtens de provincie, daar waar er een ander gunstiger systeem in werking getreden is voor vorderingen opzichtens de federale Staat, in die zin dat wat vorderingen opzichtens de federale Staat betreft de verjaring gestuit wordt overeenkomstig de regels van het gemeen recht en meer specifiek overeenkomstig het gewijzigde artikel 2244 van het B.W. ? ».

Kevin Hooge, wonende te 2880 Bornem, Rijksweg 119A, heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 1 december 2010 :

- is verschenen : Mr. E. Wellekens, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. M. Deckers, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor Kevin Hooge;

- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en J. Spreutels verslag uitgebracht;

- is de voornoemde advocaat 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*

Het verwijzende rechtscollege neemt kennis van de vordering van K. Hooge, gebaseerd op artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, die ertoe strekt de provincie Antwerpen te horen veroordelen tot het betalen van een schadevergoeding van 150 000 euro, te vermeerderen met de vergoedende intresten, met de gerechtelijke intresten en met de kosten van het geding.

De verweerder in het bodemgeschil concludeert dat de vordering van K. Hooge is verjaard, omdat *in casu* de verjaringstermijn is beginnen te lopen op 1 januari 2002, te weten de eerste januari van het begrotingsjaar in de loop waarvan de schuldvordering is ontstaan. De schuldvordering is ten aanzien van de provincie ontstaan op 31 januari 2002, namelijk de datum van de beslissing van de bestuurscommissie van het Provinciaal Instituut voor Voeding te Antwerpen (hierna : « PIVA ») om K. Hooge definitief uit te sluiten van het PIVA.

K. Hooge heeft evenwel die beslissing van 31 januari 2002 aangevochten bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die op 24 mei 2007, bij arrest nr. 171.521, de voormelde beslissing heeft vernietigd.

Rekening houdend met de artikelen 1, 2 en 8 van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de staat en de provinciën, merkt de verwijzende rechter op dat de schuldvordering is verjaard. Evenwel dient, volgens de verwijzende rechter, eveneens te worden vastgesteld dat ingevolge de wijziging van artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek bij de wet van 25 juli 2008, alsook de wijziging van de wet van 6 februari 1970 bij de wet van 22 mei 2003, de federale Staat een gunstiger verjaringsregeling geniet, zodat te dezen een ongrondwettig verschil zou kunnen bestaan tussen de regeling van de schuldvorderingen lastens de provincies, enerzijds, en de regeling van de schuldvorderingen lastens de federale Staat, anderzijds.

De verwijzende rechter stelt de bovenvermelde prejudiciële vragen.

### III. *In rechte*

- A -

De eisende partij voor de verwijzende rechter voert aan dat artikel 128 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat de verjaringstermijn ten voordele van de provincies niet heeft afgeschaft, zodat te dezen twee onderscheiden verjaringstermijnen bestaan, te weten voor de vorderingen ten opzichte van de Staat en voor de vorderingen ten opzichte van de provincie.

Dit houdt een manifeste ongrondwettigheid in, zodat de prejudiciële vragen bevestigend dienen beantwoord te worden.

- B -

B.1.1. Artikel 128 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat bepaalt :

« Worden opgeheven voor de in artikel 2 bedoelde diensten :

[...]

11° de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten bate van de Staat en de provinciën, gewijzigd bij de wet van 24 december 1976 ».

B.1.2. Artikel 2 van de voormelde wet van 22 mei 2003 bepaalt :

« Voor de toepassing van deze wet wordt onder ‘ diensten ’ verstaan de administraties, instellingen en ondernemingen van de federale Staat, behorende tot een van de volgende categorieën :

1° het algemeen bestuur, dat alle federale overheidsdiensten groepeerst;

2° de administraties met beheersautonomie maar zonder rechtspersoonlijkheid, ‘ administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie ’ genaamd;

3° de overheidsinstellingen met rechtspersoonlijkheid, ‘ administratieve openbare instellingen ’ genaamd, met uitzondering van de openbare instellingen van sociale zekerheid van categorie D van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en van de openbare instellingen van sociale zekerheid bedoeld in het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid;

4° de ondernemingen met een handels-, industrieel of financieel karakter, met een vorm van autonomie maar zonder rechtspersoonlijkheid, ‘ staatsbedrijven ’ genaamd ».

B.1.3. Artikel 101 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 17 juli 1991, bepaalt :

« De verjaring wordt gestuit overeenkomstig de regels van het gemeen recht ».

B.1.4. Artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek, zoals gewijzigd bij artikel 2 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, bepaalt :

« Een dagvaarding voor het gerecht, een bevel tot betaling, of een beslag, betekend aan hem die men wil beletten de verjaring te verkrijgen, vormen burgerlijke stuiting.

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.1.5. Artikel 2 van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën bepaalt :

« De verjaring wordt gestuit door een gerechtsdeurwaardersexploot, alsook door een schulderkenning door de Staat.

Het instellen van een rechtsvordering schorst de verjaring totdat een definitieve beslissing is gewezen ».

B.1.6. Overeenkomstig artikel 8 van de wet van 6 februari 1970, zijn de artikelen 1, 2, 4, 5, 6 en 7 van toepassing op de schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de provinciën.

Overeenkomstig artikel 1 van de voormelde wet verjaren de schuldvorderingen ten laste van de provincies wanneer :

1) de op wettelijke of reglementaire wijze bepaalde overlegging niet geschiedde binnen een termijn van vijf jaar te rekenen vanaf de eerste januari van het begrotingsjaar in de loop waarvan zij ontstonden;

2) de schuldvorderingen, alhoewel tijdig overgelegd, niet werden geordonnanceerd binnen een termijn van vijf jaar te rekenen vanaf de eerste januari van het jaar gedurende hetwelk ze werden overgelegd;

3) de schuldvorderingen niet werden geordonnanceerd binnen een termijn van tien jaar te rekenen vanaf de eerste januari van het jaar van hun ontstaan.

B.1.7. Uit die bepalingen vloeit voort dat het instellen, voor de Raad van State, van een beroep tot nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling genomen door de overheden bedoeld in artikel 2 van de wet van 22 mei 2003, op grond van artikel 2244, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek, gewijzigd bij de wet van 25 juli 2008, tot gevolg heeft de verjaring te schorsen ten aanzien van de tegen die overheden gerichte vorderingen tot herstel van schade; het instellen van een dergelijk beroep heeft die uitwerking daarentegen niet wanneer het is gericht tegen een administratieve rechtshandeling genomen door één van de provinciale overheden, daar het instellen van een dergelijk beroep niet is vermeld in artikel 2 van de wet van 6 februari 1970, dat van toepassing is gebleven op de provincies na de

inwerkingtreding van het in het geding zijnde artikel 128 van de wet van 22 mei 2003. Uit het verwijzingsvonnis blijkt overigens dat de door de eisende partij voor de verwijzende rechter ingediende vordering ten laste van de provincie is verjaard, aangezien de verjaringstermijn is beginnen te lopen op 1 januari 2002; de schuldvordering is immers ontstaan op 31 januari 2002, te weten de datum van de beslissing van de bestuurscommissie en het ingediende annulatieberoep bij de afdeling bestuursrechtspraak is geen gerechtsdeurwaardersexploot in de zin van artikel 2 van de wet van 6 februari 1970, waardoor de verjaringstermijn niet kan worden geacht te zijn gestuit.

B.2.1. De verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen of artikel 128 van de wet van 22 mei 2003, dan wel artikel 101 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, doordat de voor de schuldeiser gunstigere verjaringsregeling bepaald in artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing is op de provincies.

Uit de feiten van het bodemgeschil, alsook uit het verwijzingsvonnis, blijkt dat de verwijzende rechter in het bijzonder vragen heeft bij het verschil in behandeling inzake de stuiting van de verjaringstermijn.

B.2.2. Het Hof dient in de huidige zaak niet te onderzoeken of het verantwoord is de tegen de provincies gerichte vorderingen te onderwerpen aan een andere verjaringstermijn dan de vorderingen tegen de federale Staat. Het Hof dient zich enkel af te vragen of het redelijk verantwoord is de tegen de provincies gerichte vorderingen te onderwerpen aan een andere regeling inzake de stuiting van de verjaringstermijn dan de vorderingen tegen de Staat.

B.3.1. 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.3.2. 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.3.3. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt eveneens 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.3.4. 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.4. Door de in het geding zijnde vorderingen al dan niet aan de nieuwe regeling van artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek te onderwerpen, naargelang zij tegen de Staat, dan wel tegen de provincies zijn gericht, heeft de wetgever zich op een objectief criterium gebaseerd : niettegenstaande zowel de Staat als de provincies het algemeen belang dienen, kan objectief worden vastgesteld of een schuldvordering gericht is lastens de Staat of lastens de provincie.

B.5. Door de vorderingen gericht tegen de provincie niet te onderwerpen aan de regel van artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek, heeft de wetgever een maatregel genomen die niet in verband staat met het nagestreefde doel dat erin bestaat een grotere rechtszekerheid te bewerkstelligen voor particulieren om hun schuldvordering te laste van de overheid te kunnen invorderen, na de vernietiging door de Raad van State.



Er blijkt niet waarom de nieuwe regel van artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek niet geldt voor schuldvorderingen ten laste van de provincies. Bovendien bestaat er, vanuit het oogpunt van de particulier, geen onderscheid naargelang de schuldvordering dient te worden betaald door de Staat, dan wel door de provincies. Voor de particulier vallen beide openbare instellingen onder de overheid.

#### B.6. Het verschil in behandeling is discriminerend.

B.7.1. Die discriminatie vindt haar oorsprong evenwel niet in artikel 128 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, noch in artikel 101 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 17 juli 1991.

Het is artikel 2 van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën, dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in zoverre het niet erin voorziet, naar analogie van artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek, dat een beroep tot vernietiging van een administratieve handeling bij de Raad van State dezelfde gevolgen heeft ten opzichte van de vordering tot herstel van de schade veroorzaakt door de vernietigde administratieve handeling als een dagvaarding voor het gerecht.

B.7.2. Aangezien de in B.7.1 vastgestelde leemte zich bevindt in het voormelde artikel 2, komt het de verwijzende rechter toe een einde te maken aan de door het Hof vastgestelde ongrondwettigheid, wanneer die vaststelling is uitgedrukt in voldoende precieze en volledige bewoordingen om toe te laten dat die bepaling wordt toegepast met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Bijgevolg komt het de verwijzende rechter toe het indienen van een beroep tot vernietiging van een administratieve rechtshandeling bij de Raad van State als stuitingsregel te beschouwen.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 128 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat en artikel 101 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 17 juli 1991, schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Artikel 2 van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het niet erin voorziet dat een beroep tot vernietiging van een administratieve handeling bij de Raad van State dezelfde gevolgen heeft ten opzichte van de vordering tot herstel van de schade veroorzaakt door de vernietigde administratieve handeling als een dagvaarding voor het gerecht.

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 15 maart 2011.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt