

Rolnummer 6640
Arrest nr. 148/2018 van 8 november 2018

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek, gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 23 februari 2017 in zake Marc Lammeretz tegen de Belgische Staat, FOD Binnenlandse Zaken, en de Belgische Staat, FOD Financiën, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 15 maart 2017, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Is artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek in overeenstemming met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet indien het in die zin wordt geïnterpreteerd dat het enkel aan de bij de Raad van State ingestelde beroepen die tot een arrest van nietigverklaring leiden, een verjaringstuitende werking verleent en dezelfde verjaringstuitende werking niet verleent aan de bij de Raad van State ingestelde beroepen die niet tot een arrest van nietigverklaring leiden en/of aan de bij de Raad van State ingestelde beroepen die leiden tot een arrest waarbij een verlies van belang wordt vastgesteld dat tot de verwerping van het beroep leidt ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Marc Lammeretz, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Lemmens, advocaat bij de balie te Luik;
- de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Renson, advocaat bij de balie te Brussel;
- Sandrine De Coster, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Denys, advocaat bij de balie te Brussel;
- Baudouin Jolly en Marie-Noëlle Jolly, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Denys;
- de nv « Brutel », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Denys;
- de vennootschap naar Duits recht « Marcon GmbH », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Denys;
- Harry Bruffaerts, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Denys;
- Koen Sneyders en Pascale Creten, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Denys;
- Annick Meurant, Jan Stevens, Guido Van Loon, Denis Malcorps, Jan Creve en Frank Bels, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Antwerpen;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Schaffner, advocaat bij de balie te Brussel.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- Marc Lammeretz;

- Annick Meurant, Jan Stevens, Guido Van Loon, Denis Malcorps, Jan Creve en Frank Bels;

- Baudouin Jolly en Marie-Noëlle Jolly;

- Sandrine De Coster;

- de vennootschap naar Duits recht « Marcon GmbH »;

- de nv « Brutel »;

- Koen Sneyders en Pascale Creten;

- Harry Bruffaerts;

- de Ministerraad.

Bij beschikking van 27 juni 2018 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers F. Daoût en T. Merckx-Van Goey te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 18 juli 2018 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van een partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 18 juli 2018 de dag van de terechtzitting bepaald op 19 september 2018.

Op de openbare terechtzitting van 19 september 2018 :

- zijn verschenen :

. Mr. E. Lemmens, voor Marc Lammeretz;

. Mr. F. Matthis, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. B. Renson, voor de Belgische Staat;

. Mr. P. Vande Castele, *loco* Mr. M. Denys, voor Sandrine De Coster, Baudouin Jolly, Marie-Noëlle Jolly, de nv « Brutel », de vennootschap naar Duits recht « Marcon GmbH », Harry Bruffaerts, Koen Sneyders en Pascale Creten;

. Mr. P. Vande Castele, voor Annick Meurant, Jan Stevens, Guido Van Loon, Denis Malcorps, Jan Creve en Frank Bels;

. Mr. C. Caillet, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. P. Schaffner, voor de Ministerraad;

- hebben voorzitter F. Daoût en rechter T. Merckx-Van Goey verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak 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 het bodemgeschied*

De appelland voor het verwijzende rechtscollege was sedert 1 januari 1998 ambtenaar bij de FOD Financiën en oefende zijn ambt uit te Luik, bij de controle der directe belastingen met de graad van eerstaanwend inspecteur. Ingevolge een dienstorder van 22 augustus 2001 stelt hij zich kandidaat voor diverse betrekkingen die vacant zijn of vacant kunnen worden, waaronder die van eerstaanwend inspecteur te Luik I.

Bij aangetekende brief van 26 juni 2002 stelt de FOD Financiën hem in kennis van de voorstellen om de betrekkingen in de graad van eerstaanwend inspecteur, diensthoofd, door mutatie en bevordering toe te wijzen, met een voorstel tot benoeming van mevrouw Derlet te Luik I.

Die betrekking wordt evenwel opnieuw vacant aangezien mevrouw Derlet de auditeur-generaal van de dienst human resources op 4 december 2002 schriftelijk mededeelt dat zij haar medewerking binnen de centrale diensten van haar administratie wenst te verlengen.

Op 5 december 2002 geeft de FOD Financiën kennis van nieuwe voorstellen tot toewijzing van de betrekking van eerstaanwend inspecteur, diensthoofd, die de vorige annuleren en vervangen. Er wordt gepreciseerd dat het personeelslid dat zich door dat voorstel benadeeld acht, een bezwaar kan indienen bij de directeur-generaal.

De appelland voor het verwijzende rechtscollege stelt vast dat de betrekking te Luik I die in augustus 2001 vacant was verklaard, waarvoor hij zich kandidaat had gesteld en waarvan mevrouw Derlet in december 2002 heeft afgezien, niet wordt vermeld. Hij dient een bezwaar in bij de directeur-generaal van de administratie, dat wordt verworpen bij een beslissing van het directiecomité van 14 februari 2003. Die beslissing wordt meer dan twee jaar later, namelijk op 6 oktober 2005, ter kennis gebracht van de appelland.

Op 12 december 2005 stelt de appelland voor het verwijzende rechtscollege een beroep in tot nietigverklaring bij de Raad van State, die op 16 september 2009 een arrest tot heropening van de debatten wijst (arrest nr. 196.101).

Op 5 november 2004 stelt de FOD Financiën verschillende leden van zijn personeel in kennis van een nieuwe dienstorder die eveneens strekt tot de incompetiestelling, met het oog op een mutatie, een terbeschikkingstelling of een bevordering, van de betrekkingen van eerstaanwend inspecteur bij de belastingadministratie die vacant zijn of vacant kunnen worden op 30 november 2004. Bij de desbetreffende betrekkingen wordt de vacante betrekking te Luik I vermeld. De appelland stelt zich kandidaat tot bewaring van recht.

Op 26 oktober 2005 wordt de appelland in kennis gesteld van de voorstellen tot toewijzing die voorzien in de toewijzing van de in het geding zijnde betrekking aan mevrouw Lodomez.

Op 8 november 2005 dient de appelland voor het verwijzende rechtscollege een bezwaar in tegen die voorstellen bij de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën door aan te voeren dat de betrekking te Luik I hem sedert 5 december 2002, datum waarop mevrouw Derlet ervan afzag te solliciteren voor de betrekking, moest worden toegewezen. Dat bezwaar wordt verworpen bij een beslissing van 16 december 2005 die hem op 27 januari 2006 ter kennis wordt gebracht en waarvan hij op 3 februari 2006 kennis neemt.

Op 23 maart 2006 stelt de appelland voor het verwijzende rechtscollege een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad van State die een arrest nr. 196.102 wijst waarbij de heropening van de debatten op 16 september 2009 wordt bevolen.

Bij een koninklijk besluit van 23 maart 2007 wordt mevrouw Lodomez bevorderd door verhoging in graad in de hoedanigheid van eerstaanwend inspecteur in het in het geding zijnde ambt met ingang van 1 maart 2006.

Op 31 juli 2007 vordert de appelland voor het verwijzende rechtscollege de nietigverklaring van dat koninklijk besluit bij de Raad van State. Bij arrest van 18 maart 2011 verklaart de Raad van State het beroep onontvankelijk om reden dat de appelland voor het verwijzende rechtscollege zijn belang bij dat beroep heeft verloren sedert mevrouw Lodomez op 1 januari 2011 op rust werd gesteld.

Aangezien de appelland zijn belang heeft verloren om de nietigverklaring van die benoeming te vorderen, is de Raad van State in zijn arresten van 14 februari 2012 eveneens van oordeel dat hij zijn belang heeft verloren om de nietigverklaring van de twee beslissingen van 14 februari 2003 en van 16 december 2005 te vorderen.

Sedert 1 februari 2012 bekleedt de appelland voor het verwijzende rechtscollege de betrekking van eeraanwezend inspecteur-diensthoofd te Luik IV, A, ingevolge een benoemingsbesluit dat op 10 november 2012 is genomen en dat hem op 12 december 2012 ter kennis werd gebracht.

Op 26 april 2012 dagvaardt de appelland voor het verwijzende rechtscollege de FOD Binnenlandse Zaken en de FOD Financiën en vordert hij verschillende duizenden euro's ter compensatie voor de kosten en erelonen en als schadevergoeding voor het verlies van wedde en van het recht op het pensioen sedert 1 maart 2003. Hij vordert eveneens een vergoeding voor de morele schade die hij heeft geleden en interesten tegen de wettelijke rentevoet op die drie posten.

Bij het in eerste aanleg gewezen vonnis wordt de vordering verjaard verklaard krachtens artikel 100 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 17 juli 1991. In het vonnis wordt immers geoordeeld dat de beroepen tot nietigverklaring, voor de Raad van State, van de appelland voor het verwijzende rechtscollege niet tot gevolg hebben gehad dat de verjaring werd gestuit, want volgens artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek hebben de beroepen tot nietigverklaring van een administratieve handeling bij de Raad van State, enkel tot gevolg dat de verjaring van de beroepen tot schadevergoeding wordt gestuit wanneer de administratieve handeling nietig werd verklaard. Het is in die context dat aan het Hof een vraag wordt gesteld.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. In zijn memorie voert de appelland voor het verwijzende rechtscollege aan dat het verschil in behandeling tussen beide categorieën van rechtzoekenden een discriminerend karakter heeft, omdat het geen legitiem doel nastreeft of niet objectief en evenredig is.

Hij beklemtoont dat de partijen, bij het instellen van een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State, absoluut niet weten wat de afloop ervan zal zijn. De in het geding zijnde bepaling zou tot gevolg hebben dat de rechtzoekende wordt gedwongen om tot bewaring van recht een vordering tot schadevergoeding voor de burgerlijke rechter in te stellen, hetgeen de wetgever net heeft willen vermijden. Dat zou tot gevolg hebben dat aan het mechanisme van de stuiting van de verjaring elk nut wordt ontnomen.

Het gebrek aan evenredigheid van de maatregel zou overduidelijk zijn wanneer de Raad van State een arrest uitspreekt waarbij wordt vastgesteld dat de verzoeker wegens externe gebeurtenissen, zoals de vervanging van de bestreden handeling door een andere beslissing, het belang bij zijn beroep verliest of nog dat de verzoeker de hoedanigheid waarin hij in rechte treedt, verliest. De appelland voor het verwijzende rechtscollege haalt ter ondersteuning van zijn argumentatie het arrest nr. 164/2014 van het Hof van 6 november 2014 aan.

A.1.2. Het gebrek aan evenredigheid van de maatregel zou eveneens worden aangetoond door de lezing van artikel 2246 van het Burgerlijk Wetboek dat aan de verjaring een stuitende werking verbindt wanneer een rechtsvordering wordt ingesteld, ongeacht het resultaat van die vordering. Hoewel het verschil in behandeling tussen de rechtzoekenden op wie het voormelde artikel 2246 wordt toegepast en diegenen op wie artikel 2244, § 2, van het Burgerlijk Wetboek wordt toegepast, niet het in de prejudiciële vraag aangeklaagde verschil in behandeling is, zou daarmee rekening moeten worden gehouden voor het onderzoek van de evenredigheid van de maatregel.

A.2.1. De Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, merkt in zijn memorie op dat het instellen van een beroep tot nietigverklaring tegen een administratieve handeling voor de Raad van State, tot de inwerkingtreding 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 », de verjaringstermijn van de vordering tot schadevergoeding noch stuitte, noch schorste, vordering ingesteld op grond van de fout van de administratieve overheid die erin bestaat de handeling waarvan de nietigverklaring bij de Raad van State werd gevorderd, onwettig te hebben aangenomen. Dat standpunt werd verankerd in een arrest van het Hof van Cassatie van 16 februari 2006. Vanuit de invalshoek van artikel 101, tweede lid, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 17 juli 1991 bevestigde het Hof van Cassatie een standpunt dat reeds heel lang is ingenomen door het Hof sedert zijn principiële arrest nr. 85/2001 van 21 juni 2001, dat vervolgens is overgenomen in onder meer zijn arresten nrs. 42/2002 van 20 februari 2002, 64/2002 van 28 maart 2002 en 37/2003 van 3 april 2003. Bijgevolg, om zeker te zijn dat de verjaring wordt gestuit, rekening houdend met de duur van de procedures voor de Raad van State die gemiddeld langer is dan de verjaringstermijn van de vordering tot schadevergoeding, diende de voorzichtige rechtzoekende nog vóór de afloop van de procedure voor de Raad van State en dus alvorens te weten of de administratieve overheid die de bestreden handeling had aangenomen, daadwerkelijk een onwettige handeling had aangenomen en een fout had begaan, een rechtsvordering voor de gewone hoven en rechtbanken in te stellen. Een later verwerpingsarrest van de Raad van State maakte die demarche tot bewaring van recht overbodig.

A.2.2. De wet van 25 juli 2008 heeft twee bepalingen gewijzigd, *in casu* artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek en artikel 101 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 17 juli 1991. Met die hervorming moest een dubbel doel worden nagestreefd : enerzijds, de rechtzoekenden niet straffen wegens de slechte werking van de Raad van State en, anderzijds, de rollen van de burgerlijke rechtbanken niet onnodig overstelpen met zaken waarover nooit uitspraak zou moeten worden gedaan.

Volgens de Belgische Staat ligt het ingevoerde systeem, waarbij een verjaringstuitend karakter enkel wordt toegekend aan de beroepen die tot een arrest van nietigverklaring hebben geleid, daarenboven volledig in de lijn van de bekommernissen van de Raad van State, die in zijn advies over het voorontwerp van wet dat tot de wet van 29 april 2008 heeft geleid, zijn voorkeur voor een dergelijk systeem had beklemtoond en daarbij de artikelen 2246 en 2247 van het Burgerlijk Wetboek in herinnering bracht. Er zou moeten worden vastgesteld dat artikel 2244, § 1, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek dezelfde beginselen toepast als die welke in artikel 2247 van hetzelfde Wetboek zijn vermeld. Aldus kunnen de beroepen die tot verwerpingsarresten leiden, ongeacht de reden voor die verwerping, de verjaring van de burgerlijke vordering niet op dezelfde wijze hebben gestuit als de dagvaardingen voor het gerecht die tot verwerpingsbeslissingen hebben geleid, ongeacht de reden voor die verwerping of de afstand. Het beperkte karakter van de verjaringstuitende werking van een beroep voor de Raad van State, dat een objectief beroep is, zou aldus volledig evenredig zijn met het beperkte karakter van de stuitende werking van een dagvaarding voor de burgerlijke rechtbanken die ertoe strekt een subjectief recht te beschermen.

A.2.3. Volgens de Belgische Staat is de door het verwijzende rechtscollege gemaakte vergelijking niet relevant aangezien het om verschillende categorieën van rechtzoekenden gaat. De enige relevante vergelijking die zou moeten worden gemaakt, zou de vergelijking zijn van de situatie van de rechtzoekenden die zich tot de Raad van State richten en een verwerpingsarrest verkrijgen, met die van de rechtzoekenden die zich tot de burgerlijke rechtbanken richten en een verwerpend vonnis of verwerpingsarrest verkrijgen.

Aangezien artikel 2247 van het Burgerlijk Wetboek elk verjaringstuitend karakter ontnemt aan de dagvaardingen die aanleiding hebben gegeven tot verwerpingsbeslissingen, zou zulks noodzakelijkerwijs ook moeten gelden ten aanzien van de voor de Raad van State ingestelde beroepen die aanleiding geven tot verwerpingsarresten, ongeacht de oorzaak ervan.

De Belgische Staat beklemtoont eveneens dat de nietigverklaring van een administratieve handeling door de Raad van State de grondslag kan vormen voor andere soorten van persoonlijke vorderingen voor de justitiële rechter, zoals een vordering tot terugbetaling van achterstallige wedden voor een personeelslid dat zich niet op de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek maar op de gewone toepassing van de regels van het geldelijk statuut baseert. Voor die vorderingen is de bij artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek erkende stuitende werking van het voor de Raad van State ingestelde beroep niet van toepassing, ongeacht het resultaat van het beroep. De verzoeker zal dus steeds ervoor moeten zorgen dat hij een burgerlijke vordering instelt binnen vijf jaar na de bestreden handeling, zonder dat zijn beroep voor de Raad van State een weerslag heeft op

die termijn. De kwestie moet dus niet in termen van doeltreffendheid worden geanalyseerd, maar in termen van coherentie ten aanzien van het gehele systeem dat met betrekking tot de verjaring van de burgerlijke vorderingen bij de artikelen 2244 tot 2247 van het Burgerlijk Wetboek is ingevoerd.

A.3.1. In zijn memorie merkt de Ministerraad op dat de wet van 25 juli 2008 herhaalde malen is onderzocht door het Hof, in zijn arresten nrs. 3/2011 van 13 januari 2001 en 202/2009 van 23 december 2009.

In het licht van de parlementaire voorbereiding van de wet brengt de Ministerraad het door de wetgever nagestreefde doel in herinnering. Het was de bedoeling te antwoorden op kritiek die door de afdeling wetgeving van de Raad van State was geformuleerd.

De Ministerraad merkt op dat het beroep tot nietigverklaring een nieuwe oorzaak is die de verjaring stuit, net zoals het instellen van een burgerlijke vordering via een dagvaarding voor de gewone rechtscolleges. Er moet evenwel rekening worden gehouden met het feit dat de stuiting van de verjaring via een dagvaarding in bepaalde omstandigheden onbestaande kan zijn. Het betreft de in artikel 2247 van het Burgerlijk Wetboek bedoelde hypothesen. Het is echter net op dat punt dat de afdeling wetgeving van de Raad van State de aandacht van de wetgever heeft gevestigd, die heeft beslist om de aangelegenheid te regelen door de voor het beroep tot nietigverklaring bedoelde regeling af te stemmen op de voor de dagvaarding bedoelde regeling.

A.3.2. Volgens de Ministerraad heeft het Hof reeds geoordeeld dat met een dergelijk doel van harmonisatie van de regelingen een legitiem doel werd nagestreefd. Hij haalt het arrest nr. 164/2014 van 6 november 2014 aan.

A.3.3. De Ministerraad beklemtoont dat de correctie van de wetgever ingevolge de opmerking van de afdeling wetgeving van de Raad van State het mogelijk maakte te vermijden dat een omgekeerde discriminatie zonder verantwoording in het leven werd geroepen door meer rechten toe te kennen aan een rechtzoekende die een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State heeft ingesteld dan aan een rechtzoekende die een burgerlijke vordering voor de gewone rechtscolleges heeft ingesteld.

A.3.4. Steunend op het arrest nr. 164/2014 van 6 november 2014, geeft de Ministerraad aan dat het in de vraag bedoelde verschil in behandeling te dezen berust op de door de wetgever bedoelde voorwaarde voor de geldigheid van de verjaringstuitende handeling, waarbij de geldigheid afhankelijk wordt gesteld van de nietigverklaring van de bestreden handeling.

A.3.5. Wat het evenredige karakter van de maatregel betreft, zou een onevenredigheid in het leven worden geroepen indien de categorie van rechtzoekenden die geen stuiting van de verjaring kunnen genieten wegens een beroep voor de Raad van State dat niet tot een nietigverklaring van de bestreden handeling heeft geleid, zich in de onmogelijkheid bevond om hun eisen te doen gelden voor de justitiële rechter in het kader van een vordering tot vergoeding van de schade die door de in het geding zijnde administratieve handeling is veroorzaakt. Zulks zou evenwel niet het geval zijn.

De burgerlijke rechter kan immers, op grond van artikel 159 van de Grondwet, de in het geding zijnde administratieve handeling weren en de fout van de overheid vaststellen teneinde haar te veroordelen tot het vergoeden van de veroorzaakte schade, zonder dat de zaak vroeger bij de Raad van State aanhangig is gemaakt. Vervolgens maakt de aanhangigmaking bij de Raad van State de parallelle aanhangigmaking bij het gewone rechtscollege niet onmogelijk in het kader van een vordering tot vergoeding van de aangevoerde schade. Het zou onjuist zijn om in dat verband aan te voeren dat die aanhangigmaking stelselmatig zou moeten gebeuren in zoverre de afloop van een procedure bij de Raad van State nooit bekend is.

A.3.6. De Ministerraad voegt eraan toe dat, terwijl de verjaringstermijn van de schuldvorderingen tot schadevergoeding tegen de overheid vijf jaar bedraagt, waarbij die termijn een aanvang neemt vanaf het ogenblik waarop de schade en de identiteit van de aansprakelijke persoon kunnen worden vastgesteld door de persoon die de aansprakelijkheidsvordering heeft ingesteld, een beroep tot nietigverklaring tegen een administratieve handeling moet worden ingesteld binnen zestig dagen na de kennisgeving van die laatste. Bijgevolg blijft er een lange termijn bestaan vooraleer de vijfjarige verjaring is verworven. Enkel in het geval waarin de Raad van State niet in staat is een arrest te wijzen binnen een redelijke termijn, zal de persoon die de aansprakelijkheidsvordering heeft ingesteld, de verjaring moeten stuiten door een dagvaarding voor de burgerlijke rechter tot bewaring van recht.

A.3.7. De Ministerraad voegt eveneens eraan toe dat de situaties waarin een verzoeker zijn vordering verjaard zou zien ingevolge een verwerpingsarrest en er de gevolgen van zou ondergaan, relatief weinig voorkomen wanneer de Raad van State, bij het beslechten van de voor hem gebrachte betwisting, het beroep tot nietigverklaring verwerpt. Hoewel een door de Raad van State gewezen verwerpingsarrest de burgerlijke rechter niet bindt, zullen de gevallen zeldzaam zijn waarin de rechtzoekenden hun vordering burgerrechtelijk zullen voortzetten wanneer de Raad van State een dergelijk arrest uitspreekt. Bijgevolg zal het feit of de verjaring al dan niet werd gestuit door het instellen van een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State, geen weerslag hebben op de rechten van de betrokken rechtzoekende. Zulks neemt evenwel niet weg dat er gevallen bestaan, zoals te dezen, waarin een abnormale termijn bij de kennisgeving van administratieve handelingen tegelijk samengaat met een achterstand die tot gevolg heeft dat het arrest van de Raad van State niet tijdig wordt gewezen ten aanzien van het verstrijken van de vijfjarige verjaringstermijn, en met het zich voordoen van omstandigheden die de Raad van State ertoe brengen het beroep te verwerpen wegens gebrek aan belang. In die gevallen is de Ministerraad van oordeel dat de persoon die de aansprakelijkheidsvordering heeft ingesteld, dient te waken over het stuiten van de verjaring.

A.4.1. In zijn memorie van antwoord beklemtoont de appellant voor het verwijzende rechtscollege dat uit de memorie van de Ministerraad blijkt dat die toegeeft dat de categorieën van rechtzoekenden die in de prejudiciële vraag zijn geïdentificeerd, vergelijkbaar zijn. Hij verwerpt de analyse van de Ministerraad met betrekking tot het doel van de wetgever. Hij beklemtoont dat het wetsvoorstel dat aan de oorsprong van de wijziging van artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek ligt, ertoe strekte de verjaring van de burgerlijke vordering tot schadevergoeding ingevolge het instellen van een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State te schorsen, waarbij die schorsing gold tijdens de periode waarin het beroep tot nietigverklaring hangende was voor het administratieve rechtscollege. Dat mechanisme van schorsing van de verjaringstermijn werd vervangen door een mechanisme van stuiting ingevolge het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State waarin de nadruk werd gelegd op de moeilijkheden met betrekking tot de berekening van de verjaringstermijn.

A.4.2. Volgens de appellant voor het verwijzende rechtscollege zou het door de Ministerraad aangevoerde vermeende doel van harmonisatie van de regelingen niet tijdig worden aangevoerd in het belang van de zaak. Een dergelijke verantwoording zou bovendien niet relevant zijn. De gevolgen van beide regelingen zijn immers niet vergelijkbaar. De dagvaarding voor het gerecht verliest haar verjaringstuitende werking wanneer de vordering wordt verworpen, terwijl de verjaringstuitende werking van een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State verdwijnt indien het beroep wordt verworpen, zelfs wegens een louter verlies van belang waarmee de verzoeker niets te maken heeft.

De in de artikelen 2246 en 2247 van het Burgerlijk Wetboek bedoelde regeling heeft bovendien enkel betrekking op het voor de gewone rechtscolleges hangende contentieux betreffende de bescherming of de uitoefening van subjectieve rechten, terwijl de in artikel 2244, § 1, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek bedoelde regeling betrekking heeft op het specifieke geval van de wijze waarop dat contentieux is afgestemd op het objectieve contentieux dat tot de bevoegdheid van de Raad van State behoort.

A.4.3. Volgens de appellant voor het verwijzende rechtscollege wijzigen de ontstentenis van de verplichting om de zaak aanhangig te maken bij de Raad van State en de mogelijkheid voor de rechtzoekende om rechtstreeks voor de hoven en rechtbanken in rechte te treden op grond van artikel 159 van de Grondwet, niets aan zijn standpunt. De wetgever heeft immers met het wijzigen van artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek net willen vermijden dat onnodige bewarende beroepen voor de hoven en rechtbanken worden ingesteld.

A.4.4. De appellant voor het verwijzende rechtscollege voegt ten slotte eraan toe dat hij op geen enkel ogenblik kennis heeft kunnen nemen van het feit dat het door hem ingestelde beroep niet zou worden onderzocht en zou worden verworpen om een louter procedurele reden die niets te maken heeft met zijn eigen procedurele gedrag, nadat de vijfjarige verjaringstermijn volledig verstreken was.

Hoewel situaties zoals die van de appellant voor het verwijzende rechtscollege zelden voorkomen, strekte artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek, gewijzigd bij de wet van 25 juli 2008, net ertoe te vermijden dat rechtzoekenden bewarende beroepen voor de hoven en rechtbanken moeten instellen, terwijl de feitelijke omstandigheden die tot de verwerping van het beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State en tot de overschrijding van de vijfjarige verjaringstermijn hebben geleid, niet aan de rechtzoekende toe te schrijven zijn.

A.4.5. In antwoord op de memorie die is ingediend door de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, wijst de appellant voor het verwijzende rechtscollege met nadruk op het feit dat in de parlementaire voorbereiding het verschil in behandeling nooit werd overwogen tussen de beroepen die zijn ingesteld voor de Raad van State en aanleiding geven tot een arrest van nietigverklaring, en de andere beroepen die voor de Raad van State zijn ingesteld.

A.4.6. De appellant voor het verwijzende rechtscollege stelt eveneens vast dat de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, een standpunt inneemt dat verschilt van dat van de Ministerraad, door de vergelijkbaarheid van de betrokken categorieën te betwisten. Volgens de appellant voor het verwijzende rechtscollege zijn de in de prejudiciële vraag bedoelde categorieën van rechtzoekenden wel degelijk vergelijkbaar. Het gaat immers om verzoekers die op geldige wijze een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State hebben ingesteld en die, in elk van de gevallen, de afloop van het beroep niet kunnen kennen.

A.4.7. De appellant voor het verwijzende rechtscollege betwist eveneens het argument van de Belgische Staat waarin wordt gepreciseerd dat het materiële toepassingsgebied van artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek zich zou beperken tot de vorderingen tot vergoeding van de schade die is veroorzaakt door de nietig verklaarde handeling en niet zou kunnen worden aangevoerd bij een persoonlijke vordering van een ander type. Dat vermeende onderscheid zou des te minder relevant zijn daar de eventuele rechtsvordering, ongeacht of er een nietigverklaring of een verlies van belang voor de Raad van State is, een schadevordering op grond van de fout van de administratieve overheid is.

Wat betreft de verzoeken tot tussenkomst

A.5.1. De nv « Brutel » dient een memorie van tussenkomst in bij het Hof op 29 mei 2017. Zij voert aan dat zij zich in een situatie zou bevinden die vergelijkbaar is met die van de appellant voor het verwijzende rechtscollege en bijgevolg belang erbij zou hebben om tussen te komen voor het Hof. Zij beklemtoont dat zij, naar aanleiding van een procedure waarin zij voor het Hof van Beroep te Brussel tegenover het Vlaamse Gewest en de nv « Brussels Airport Company » stond, in haar syntheseconclusies van 19 januari 2012 heeft gesuggereerd om verschillende prejudiciële vragen aan het Hof te stellen. Op 20 januari 2015 heeft het Hof van Beroep te Brussel een arrest gewezen waarbij het de vordering van de tussenkommende partij tegen het Vlaamse Gewest verjaard heeft verklaard op grond van artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek. Bij de prejudiciële vragen die de tussenkommende partij aan het Hof van Beroep te Brussel had gesuggereerd, hadden twee vragen evenwel betrekking op artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek :

« Schendt artikel 2244 alinea 3 van het Burgerlijk Wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat personen die oorspronkelijk in éénzelfde situatie verkeren (namelijk bij het inleiden van enerzijds hun beroep bij de Raad van State en anderzijds bij hun vordering voor de gewone rechter), zonder dat zij hier zelf enige invloed op hebben, op een verschillende wijze worden behandeld al naar gelang het resultaat van de procedure voor de Raad van State en zodoende definitief van hun recht worden ontnomen om op een ontvankelijke wijze een vordering in te stellen ? ».

« Schendt artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, alsook artikel 6 EVRM doordat de verjaring wordt gestuit door een eenvoudige rechtshandeling van de benadeelde, zoals bijvoorbeeld een dagvaarding, een bevel tot betaling of een beslag, terwijl een beroep bij de Raad van State alleen maar stuitende werking heeft nadat de Raad van State de onwettigheid zal hebben uitgesproken van de schadeverwekkende overheidsdaad en dit in achtgenomen dat in het eerste geval de verjaring nooit intreedt voor de uitspraak ten gronde en in het tweede geval (bij een beroep bij de Raad van State) de verjaring retroactief kan intreden als het verwerpingsarrest wordt geveld, meer dan 5 jaar van het startfeit ? ».

Het Hof van Beroep te Brussel heeft geweigerd om de gesuggereerde prejudiciële vragen te stellen om reden dat die niet noodzakelijk waren voor de oplossing van het geschil. De tussenkommende partij beklemtoont dat zij tegen dat arrest van het Hof van Beroep van 20 januari 2015 geen cassatieberoep heeft ingesteld.

A.5.2. De tussenkommende partij verantwoordt haar belang voor het Hof eveneens door het feit dat zij voor het Hof van Beroep te Brussel de schending heeft aangevoerd van artikel 16 van de Grondwet en van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en dat de weigering om de prejudiciële vragen betreffende die bepalingen te stellen, artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens zou schenden.

A.5.3. Na de hele voorgeschiedenis in herinnering te hebben gebracht van de zaak die tot het arrest van 20 januari 2015 van het Hof van Beroep te Brussel heeft geleid, suggereert de tussenkomende partij eveneens dat het Hof twee andere prejudiciële vragen beantwoordt die luiden als volgt :

« Schendt artikel 100 van de Gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat een vordering gebaseerd op de vaststelling van de fout van de overheid/onwettigheid van de rechtshandeling (vordering op grond van artikel 159 van de Grondwet), onverjaarbaar is, terwijl de aansprakelijkheidsvordering voor de buitencontractuele aansprakelijkheid ten aanzien van de overheid - die dient te voorzien in een vergoedingsregeling van de door de overheid begane fouten - in toepassing van artikel 100 van de wet op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij KB van 17 juli 1991, verjaart na vijf jaar ? ».

« Schendt artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek de artikelen 10, 11 en 159 van de Grondwet, doordat wanneer de onwettigheid wordt vastgesteld door de Raad van State, de onderhorigen op grond van artikel 2244 Burgerlijk Wetboek nog steeds een ontvankelijke rechtsvordering kunnen instellen, (zelfs al dateert het ontstaan van de schuldvordering van meer dan vijf jaar tevoren) terwijl onderhorigen die voor hun rechtsherstel te raden gaan bij de burgerlijke rechter en hierbij beroep doen op artikel 159 van de Grondwet, niet meer op een ontvankelijke wijze hun vordering tot schadevergoeding kunnen instellen wanneer er meer dan vijf jaar is verstreken sinds het ontstaan van de schuldvordering, hoewel de burgerlijke rechter de onwettigheid op grond van het onverjaarbare artikel 159 GW kon vaststellen ? ».

A.6.1. In zijn memorie merkt de Ministerraad meteen op dat geen cassatieberoep werd ingesteld tegen het arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 20 januari 2015, zodat het definitief is geworden. Het is echter eigen aan een prejudiciële vraag dat het antwoord dat erop zal worden geboden, nuttig moet kunnen zijn voor de oplossing van het voor de verwijzende rechter hangende geschil. Bijgevolg heeft de tussenkomende partij wier geschil reeds definitief is beslecht, per definitie geen belang erbij om tussen te komen voor het Hof, aangezien er over niets meer moet worden geoordeeld.

A.6.2. De Ministerraad voert aan dat het verzoek tot tussenkomst van de nv « Brutel » eveneens onontvankelijk is om reden dat het Hof van Beroep te Brussel heeft geoordeeld dat de door de tussenkomende partij gesuggereerde prejudiciële vragen niet nuttig waren voor de oplossing van het geschil en op grond van artikel 26, § 2, laatste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof heeft geweigerd ze te stellen. Het komt evenwel enkel de verwijzende rechter toe te oordelen over de relevantie van de prejudiciële vragen die moeten worden gesteld.

A.6.3. In zoverre de tussenkomende partij meent dat zij een belang kan afleiden uit de weigering, door het Hof van Beroep te Brussel, om de prejudiciële vragen te stellen die zij had gesuggereerd om reden dat zij ook de schending van artikel 16 van de Grondwet en van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens voor de feitenrechter had aangevoerd, en dat de weigering om die vragen te stellen artikel 6 van dat Verdrag zou schenden, wijst de Ministerraad erop dat er, behalve het cassatieberoep, geen rechtsmiddel bestaat tegen het arrest van het Hof van Beroep te Brussel waarbij wordt geweigerd om prejudiciële vragen te stellen. Zulks zou worden bevestigd bij artikel 29 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof. Het argument van de tussenkomende partij zou haar dus niet de mogelijkheid bieden haar belang bij de rechtspleging voor het Hof te verantwoorden.

A.6.4. De Ministerraad wijst eveneens erop dat de door de nv « Brutel » gesuggereerde prejudiciële vragen verschillen van die welke thans aan het Hof zijn voorgelegd. De eerste vraag onderscheidt zich inderdaad in zoverre in de thans aan het Hof voorgelegde vraag wordt verzocht om twee categorieën van verzoekers voor de Raad van State te vergelijken, terwijl in de door de nv « Brutel » gesuggereerde vraag verzoekers voor de Raad van State worden vergeleken met eisers voor een justitiële rechter. Bovendien beperkt de vraag van het verwijzende rechtscollege zich tot het geval van het stuiten van de verjaringstermijnen, terwijl de vraag van de nv « Brutel » ruimer betrekking heeft op de kwestie van het ontzeggen van het recht om een beroep in te stellen.

Wat de door de nv « Brutel » gesuggereerde tweede prejudiciële vraag betreft, wijst de Ministerraad erop dat die een toetsingsnorm, namelijk artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, toevoegt en het Hof daarin wordt verzocht categorieën van personen te vergelijken die verschillen van die welke in de voorliggende prejudiciële vraag worden beoogd. Daarin worden immers opnieuw verzoekers voor de Raad van State vergeleken met eisers voor de justitiële rechter. De vraag heeft eveneens betrekking op de terugwerkende kracht van de verjaring en betreft een onderwerp dat niet wordt aangesneden in de prejudiciële vraag die te dezen door het verwijzende rechtscollege is gesteld.

Wat de door de tussenkomende partij gesuggereerde derde prejudiciële vraag betreft, geeft de Ministerraad aan dat die betrekking heeft op artikel 100 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 17 juli 1991 en niet op artikel 2244, § 1, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek.

Ten slotte, wat de vierde prejudiciële vraag betreft, zou ook hier daarbij een aanvullende toetsingsnorm, namelijk artikel 159 van de Grondwet, worden toegevoegd. Daarenboven zouden de te vergelijken categorieën van personen opnieuw, enerzijds, de verzoekers voor de Raad van State en, anderzijds, de eisers voor de justitiële rechters zijn. Bovendien zou de vraag betrekking hebben op de kortere verjaringstermijn van vijf jaar ten aanzien van de Staat op grond van artikel 100 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 17 juli 1991, dat niet het voorwerp van de voorliggende prejudiciële vraag uitmaakt.

A.7.1. De vennootschap naar Duits recht « Marcon GmbH » heeft op 2 juni 2017 een memorie van tussenkomst ingediend bij het Hof. Zij heeft in het verleden een vordering tot schadevergoeding ingesteld tegen het Waalse Gewest en de Belgische Staat. Bij vonnis van 24 maart 2000 en bij arrest van 20 oktober 2006 werd de vordering verworpen. Het cassatieberoep dat zij had ingesteld, werd eveneens verworpen bij een arrest van 14 september 2007.

A.7.2. In het kader van haar vordering tegen de Belgische Staat en het Waalse Gewest had de tussenkomende partij gesuggereerd om de volgende prejudiciële vraag aan het Hof te stellen :

« Schenden de artikelen 100 en 101 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet in de interpretatie volgens welke de vijfjarige verjaring van de schuldvorderingen die voortvloeien uit de schade die is veroorzaakt door een beslissing of een foutief handelen van de Staat of het Gewest of de Gemeenschap die hem is opgevolgd en waarvoor, in voorkomend geval, geen enkel krediet werd vastgelegd, niet op geldige wijze kan worden geschorst door het instellen van een beroep bij de Raad van State, waardoor de schuldeiser van de Staat, het Gewest of de Gemeenschap ertoe wordt gedwongen een burgerlijke procedure in te leiden naast of met uitsluiting van de procedure voor de Raad van State, terwijl de schuldeiser van een particulier of van een administratieve overheid niet aan een dergelijke vereiste wordt onderworpen ? ».

A.8. De Ministerraad stelt dat de vennootschap naar Duits recht « Marcon GmbH » niet preciseert welk haar belang is om in de zaak voor het Hof tussen te komen. Hij merkt eveneens op dat uit de rechtspraak van het Hof voortvloeit dat een partij wier geschil definitief is beslecht, geen belang erbij heeft om tussen te komen in een rechtspleging op prejudiciële vraag. Hij voegt eveneens eraan toe dat de prejudiciële vraag die door de tussenkomende partij voor de feitenrechter was gesuggereerd, verschilt van die welke te dezen aan het Hof is voorgelegd.

A.9. In een memorie van tussenkomst die op 22 mei 2017 is ingediend, geeft Sandrine De Coster aan dat zij partij is bij een procedure die hangende is voor het Hof van Beroep te Brussel, in het kader waarvan zij heeft gesuggereerd om verschillende prejudiciële vragen te stellen, die van dezelfde aard zijn als die welke te dezen bij het Hof aanhangig is gemaakt. In de zaak werd op 28 februari 2017 gepleit voor het Hof van Beroep, waarbij nog geen arrest is uitgesproken op de datum van inleiding van de memorie van tussenkomst. In het kader van de procedure voor de feitenrechter heeft Sandrine De Coster het Hof van Beroep te Brussel gesuggereerd om verschillende prejudiciële vragen aan het Hof te stellen.

A.10.1. In zijn memorie stelt de Ministerraad vast dat in de zaak die betrekking heeft op Sandrine De Coster voor de feitenrechter, op 28 februari 2017 werd gepleit, dat de debatten zijn gesloten en dat de zaak in beraad is genomen. Volgens hem kan redelijkerwijs worden verwacht dat een arrest wordt uitgesproken door het Hof van Beroep te Brussel vooraleer het Hof de vraag heeft kunnen beantwoorden die in de voorliggende zaak is gesteld. Sandrine De Coster zou bijgevolg niet over enig wettelijk vereist belang beschikken om in de zaak voor het Hof tussen te komen, aangezien haar zaak zal worden beslecht vooraleer het Hof de vraag kan beantwoorden.

A.10.2. Wat betreft het feit dat Sandrine De Coster heeft doen gelden dat zij het Hof van Beroep te Brussel heeft gevraagd om de behandeling van haar zaak te willen opschorten in afwachting van een arrest van het Hof, zou zij niet aantonen dat de feitenrechter daadwerkelijk is ingegaan op haar vraag, zodat geen rekening kan worden gehouden met haar argument om te oordelen dat zij een voldoende belang heeft om in de voorliggende zaak tussen te komen.

De Ministerraad voegt eraan toe dat er, naar het voorbeeld van de eerste tussenkomende partij voor het Hof, zou moeten worden vastgesteld dat de door Sandrine De Coster gesuggereerde prejudiciële vragen verschillen van die welke in de voorliggende zaak aan het Hof is voorgelegd. Wat dat punt betreft, verwijst de Ministerraad naar de argumenten die hij heeft uiteengezet in verband met de vragen die door de eerste tussenkomende partij zijn gesuggereerd.

A.11. Baudouin en Marie-Noëlle Jolly hebben op 29 mei 2017 een memorie van tussenkomst ingediend bij het Hof. Zij zijn partij in een procedure die hangende is voor het Hof van Beroep te Brussel, in het kader waarvan zij hebben gesuggereerd om verschillende prejudiciële vragen te stellen aan het Hof. In de zaak werd op 14 maart 2017 gepleit. De debatten zijn gesloten en de zaak is in beraad genomen.

A.12.1. In zijn memorie voert de Ministerraad aan dat, rekening houdend met het feit dat in maart 2017 in de zaak werd gepleit, redelijkerwijs kan worden verwacht dat een arrest wordt uitgesproken vooraleer het Hof de prejudiciële vraag heeft beantwoord die het voorwerp van de voorliggende procedure uitmaakt. De Ministerraad leidt daaruit af dat Baudouin en Marie-Noëlle Jolly niet over het vereiste belang beschikken om in de zaak voor het Hof tussen te komen, aangezien hun zaak zal worden beslecht vooraleer het Hof de prejudiciële vraag kan beantwoorden, zodat dat antwoord voor hen geen enkel nut zal hebben.

A.12.2. De verzoekende partijen zouden eveneens nalaten aan te tonen dat de feitenrechter daadwerkelijk is ingegaan op hun verzoek om de behandeling van hun zaak op te schorten tot het Hof zich over de gestelde prejudiciële vraag uitsprekt. De Ministerraad doet eveneens opmerken dat de prejudiciële vragen die door Baudouin en Marie-Noëlle Jolly werden gesuggereerd, verschillen van die welke thans aan het Hof is voorgelegd. Om al die redenen voert de Ministerraad aan dat het verzoek tot tussenkomst onontvankelijk moet worden verklaard.

A.13. Koen Sneyders en Pascale Creten hebben op 2 juni 2017 een memorie van tussenkomst ingediend bij het Hof. Zij geven aan dat zij partij zijn bij een procedure die thans hangende is voor het Hof van Beroep te Brussel, waarin nog niet is gepleit en waarvan de rechtsdag voor de pleidooien nog niet is vastgesteld. In het kader van die procedure hebben zij gesuggereerd om twee prejudiciële vragen aan het Hof te stellen, een over artikel 100 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 17 juli 1991, en een andere over artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek.

A.14. In zijn memorie voert de Ministerraad aan dat niets erop wijst dat het Hof van Beroep te Brussel van oordeel is dat de door de tussenkomende partijen gesuggereerde prejudiciële vragen relevant zijn voor de oplossing van het geschil, noch dat het bereid is om de behandeling van de zaak op te schorten in afwachting van een arrest van het Hof. Er zou eveneens moeten worden vastgesteld dat de gesuggereerde prejudiciële vragen verschillen van die welke thans aan het Hof is voorgelegd.

De eerste vraag heeft daadwerkelijk betrekking op artikel 100 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 17 juli 1991 en niet op artikel 2244, § 1, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek, terwijl de tweede vraag verwijst naar normen en categorieën van personen vergelijkt die verschillen van de categorieën die in de voor het Hof hangende prejudiciële vraag worden beoogd.

A.15. In zijn verzoekschrift tot tussenkomst geeft Harry Bruffaerts aan dat hij partij is bij een procedure die thans hangende is voor de Rechtbank van eerste aanleg te Leuven, waarin nog geen rechtsdag is vastgesteld en waarin nog niet is gepleit. Naar aanleiding van die procedure heeft hij gesuggereerd om verschillende prejudiciële vragen te stellen, die van dezelfde aard zijn als die welke te dezen bij het Hof aanhangig is gemaakt. Hij preciseert eveneens dat verschillende middelen met betrekking tot de verjaring zijn uiteengezet in de eerste conclusies die op 28 april 2017 bij de Rechtbank zijn neergelegd.

A.16.1. De Ministerraad vraagt aan de tussenkomende partij of de rechtsdag voor de pleidooien werd bepaald in de zaak voor de Rechtbank.

A.16.2. De tussenkomende partij betwist de ontvankelijkheid van het verzoekschrift tot tussenkomst om reden dat de prejudiciële vragen die hij suggereert, verschillen van die welke aan het Hof is voorgelegd. De eerste vraag heeft immers betrekking op artikel 21 van het Vlaamse decreet van 10 juli 2008 betreffende het toeristische logies. Twee andere vragen hebben betrekking op artikel 100 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 17 juli 1991, terwijl een laatste vraag betrekking heeft op andere referentienormen dan die welke in de aan het Hof voorgelegde vraag worden beoogd en daarin het Hof wordt verzocht andere categorieën van personen te vergelijken.

A.17. Een verzoekschrift tot tussenkomst wordt ingediend door Annick Meurant en anderen. Ter ondersteuning van hun belang voeren de tussenkomende partijen hun hoedanigheid aan van verzoekende partij in voor de Raad van State hangende procedures of van verzoekende partij in mogelijke vorderingen voor het hoge administratieve rechtcollege en in burgerlijke procedures die daaruit zouden voortvloeien.

Volgens hen is het verschil in behandeling dat in de voor het Hof hangende prejudiciële vraag is aangeklaagd, niet redelijk verantwoord en zou de beperking die via een amendement in de in het geding zijnde bepaling is ingevoerd, niet verantwoord zijn, aangezien een « betwiste » maatregel onwettig kan zijn zonder daarom nietig te zijn verklaard, bijvoorbeeld wegens de onontvankelijkheid van de vordering die voor de administratieve rechter is ingesteld.

A.18. In zijn memorie betwist de Ministerraad de ontvankelijkheid van het door Annick Meurant en anderen ingediende verzoekschrift tot tussenkomst.

Met betrekking tot de tussenkomende partijen die hun hoedanigheid van verzoekende partijen in voor de Raad van State hangende procedures aanvoeren, verwijst de Ministerraad naar de rechtspraak van het Hof volgens welke, wanneer een procedure hangende is voor een feitenrechter maar nog geen prejudiciële vraag aan die laatste werd gesuggereerd, de betrokken partij niet over het wettelijk vereiste belang zou beschikken om tussen te komen voor het Hof. Zulks zou des te meer het geval zijn wanneer de procedure zelfs nog niet hangende is.

A.19.1. Een identieke memorie van antwoord werd ingediend door de nv « Brutel », door de vennootschap naar Duits recht « Marcon GmbH », door Sandrine De Coster, door Baudouin en Marie-Noëlle Jolly, door Koen Sneyders en Pascale Creten alsook door Harry Bruffaerts.

A.19.2. Al die tussenkomende partijen merken op dat de verjaringstermijnen die van toepassing zijn op de rechtsvorderingen tegen de overheid, thans in de meeste gevallen worden beperkt tot vijf jaar, hetgeen een minder gunstige termijn voor de burger zou uitmaken.

Zij stellen vast dat artikel 100 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 17 juli 1991 op hen van toepassing is en eveneens in een verjaringstermijn van vijf jaar voorziet. De wetgever zou evenwel niet de bedoeling hebben gehad om artikel 100 toe te passen op de buitencontractuele rechtsvorderingen die tegen de overheid zijn ingesteld. Er zou immers steeds zijn aanvaard dat de verjaringstermijn van dergelijke vorderingen dertig jaar bedroeg en dat de zogenaamde begrotingsbepalingen daarin geen wijzigingen hadden aangebracht.

A.19.3. De tussenkomende partijen doen gelden dat de toepassing van artikel 159 van de Grondwet nooit verjaart, aangezien de onwettigheid van een handeling op elk ogenblik kan worden vastgesteld. Dat beginsel zou bijgevolg eveneens van toepassing moeten zijn in geval van een vordering tot vergoeding van schade die voortvloeit uit een onwettige handeling. Het is immers pas op het ogenblik waarop de onwettigheid wordt vastgesteld dat er zekerheid bestaat over de omvang van de schade.

A.19.4. De tussenkomende partijen voegen eveneens eraan toe dat mensenrechtenschendingen niet verjaren in zoverre zij blijvende onwettige toestanden teweegbrengen.

Zij voeren aan dat de internationale mensenrechtenverdragen, de verdragen inzake burgerrechten en politieke rechten en de verdragen over de bescherming van de rechten, wat de toepassing *rationae temporis* ervan betreft, bepalen dat de misdrijven die vóór de inwerkingtreding van de beschermende teksten zijn gepleegd, eveneens kunnen worden bestraft wanneer de rechtsgevolgen ervan blijven bestaan na de afkondiging ervan. Die laatste zouden duidelijk aantonen dat er geen verjaring bestaat voor het afkeuren van een blijvende toestand die in strijd is met de mensenrechten.

A.19.5. De tussenkomende partijen zetten ten slotte een aantal verschillen uiteen tussen de gerechtelijke bescherming die bestaat wanneer in een conflict een burger tegenover de administratie staat en die welke bestaat wanneer in een conflict twee burgers tegenover elkaar staan. Zij leiden daaruit af dat de wapengelijkheid is verbroken wanneer de Staat partij is bij het geschil.

A.20.1. In hun memorie van antwoord zijn Annick Meurant en anderen het eens met de door Marc Lammeretz uiteengezette argumenten. Volgens hen heeft het geen zin om een verjaringstermijn te verbinden aan het mogelijke resultaat van een procedure voor de Raad van State.

A.20.2. De tussenkomenende partijen betwisten het argument van de Ministerraad volgens hetwelk de door de wetgever aangebrachte correctie het mogelijk zou maken een omgekeerde discriminatie te vermijden. Zij zijn van mening dat de in het geding zijnde bepaling op geen enkele redelijke verantwoording berust.

Zij voegen eraan toe dat de in de vraag vergeleken categorieën niet relevant zijn. Twee subgroepen zouden immers met elkaar moeten worden vergeleken : diegenen die een nietigverklaring voor de Raad van State hebben verkregen en diegenen voor wie de procedure bij de Raad van State niet uitmondt in een arrest van nietigverklaring van de betwiste handeling.

A.20.3. De tussenkomenende partijen betwisten eveneens de argumenten die zijn uiteengezet door de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken. Zij beklemtonen dat een door de Raad van State gewezen arrest, dat een gezag *erga omnes* en *ex tunc* heeft, na een inquisitoire procedure, aan de burger waarborgen biedt die een procedure voor de burgerlijke rechter niet biedt. Zij voegen eraan toe dat een voor de Raad van State ingestelde vordering hoe dan ook een « dagvaarding voor het gerecht » is en dat er geen aanvaardbare reden bestaat om een verjaring te verbinden aan het onzekere resultaat van die procedure.

- B -

B.1.1. Het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek, in zoverre het enkel aan de bij de Raad van State ingestelde beroepen die tot een arrest van nietigverklaring leiden, een verjaringstuitende werking verleent en niet aan de bij de Raad van State ingestelde beroepen die niet tot een arrest van nietigverklaring leiden maar tot een arrest waarbij het beroep wordt verworpen wegens gebrek aan belang.

B.1.2. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat uitsluitend artikel 2244, § 1, van het Burgerlijk Wetboek in het geding is, dat bepaalt :

« Een dagvaarding voor het gerecht, een bevel tot betaling, een aanmaning tot betaling als bedoeld in artikel 1394/21 van het Gerechtelijk Wetboek 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.2. Uit de feiten van het geschil voor het verwijzende rechtscollege blijkt dat een termijn van meer dan vijf jaar is verstreken tussen de datum van het indienen, bij de Raad van State, van het beroep tot nietigverklaring van door de FOD Financiën impliciet genomen beslissingen om een betrekking van eerstaanwezend inspecteur-diensthoofd niet toe te kennen aan de appellant voor het verwijzende rechtscollege, maar aan een ander personeelslid van de administratie en de datum waarop de arresten van de Raad van State zijn geweest, waarbij ten aanzien van de appellant voor het verwijzende rechtscollege het verlies van belang bij die beroepen wordt vastgesteld (arresten nrs. 212.113 van 18 maart 2011 en 217.949 van 14 februari 2012). Wegens het verstrijken van die termijn werd de vordering tot schadevergoeding die bij de Rechtbank van eerste aanleg is ingesteld tegen de FOD Binnenlandse Zaken en de FOD Financiën, verjaard verklaard op grond van artikel 100 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 17 juli 1991 (hierna : de wetten op de Rijkscomptabiliteit). Dat artikel bepaalt :

« Verjaard en voorgoed ten voordele van de Staat vervallen zijn, onverminderd de vervallenverklaringen ten gevolge van andere wettelijke, reglementaire of ter zake overeengekomen bepalingen :

1° de schuldvorderingen, waarvan de [op] wettelijke of reglementaire wijze bepaalde overlegging niet geschied is binnen een termijn van vijf jaar te rekenen vanaf de eerste januari van het begrotingsjaar in de loop waarvan zij zijn ontstaan;

2° de schuldvorderingen die, hoewel ze zijn overgelegd binnen de onder 1° bedoelde termijn, door de ministers niet zijn geordonnanceerd binnen een termijn van vijf jaar te rekenen vanaf de eerste januari van het jaar gedurende hetwelk ze werden overgelegd;

3° alle andere schuldvorderingen, die niet zijn geordonnanceerd binnen een termijn van tien jaar te rekenen vanaf de eerste januari van het jaar van hun ontstaan.

Voor de schuldvorderingen die voortkomen uit vonnissen blijft evenwel de tienjarige verjaring gelden; zij dienen te worden uitbetaald door de zorg van de Deposito- en Consignatiekas ».

Artikel 101 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit verwijst naar de regels van het gemeen recht voor de stuiting van de verjaring.

Ten aanzien van de verzoeken tot tussenkomst

B.3. Volgens de Ministerraad zijn de door de vrijwillig tussenkomende partijen ingediende memories onontvankelijk omdat die partijen niet doen blijken van het vereiste belang. Bovendien zouden de prejudiciële vragen die zij hebben gesuggereerd in het kader van de geschillen die op hen betrekking hebben, verschillen van die welke te dezen aan het Hof is voorgelegd.

B.4. Artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bepaalt dat, wanneer het Hof, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak doet op vragen als bedoeld in artikel 26, ieder die van een belang doet blijken, een memorie aan het Hof kan richten binnen 30 dagen na de bekendmaking voorgeschreven in artikel 74. Hij wordt daardoor geacht partij in het geding te zijn.

B.5.1. De tussenkomende partijen maken aannemelijk dat het antwoord dat het Hof op de prejudiciële vraag in deze zaak dient te geven een rechtstreeks gevolg kan hebben op hun persoonlijke situatie en doen bijgevolg blijken van het vereiste belang om voor het Hof tussen te komen.

B.5.2. Nu het de tussenkomende partijen niet is toegelaten de draagwijdte van de prejudiciële vraag te wijzigen of het Hof te verzoeken om op andere prejudiciële vragen te antwoorden, is het niet nodig het groot aantal excepties die de Ministerraad in dit verband aanvoert afzonderlijk te onderzoeken.

Ten gronde

B.6.1. 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 » (hierna : de wet van 25 juli 2008) heeft artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek aangevuld met twee leden, waarbij het eerste lid erin voorziet dat een dagvaarding voor het gerecht de verjaring stuit tot het tijdstip waarop een definitieve beslissing wordt uitgesproken, en het tweede erin voorziet dat 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. Bij artikel 2 van de wet van 23 mei 2013 « tot wijziging van artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek teneinde aan de ingebrekestellingsbrief van de advocaat, van de gerechtsdeurwaarder of van de persoon die krachtens artikel 728, § 3, van het Gerechtelijk Wetboek in rechte mag verschijnen, een verjaringstuitende werking te verlenen » werd een tweede paragraaf toegevoegd aan artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek en werd bepaald dat de vroegere tekst de eerste paragraaf zal vormen.

B.6.2. Artikel 2244, § 1, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat « voor de toepassing van deze afdeling » 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.

De afdeling waarvan sprake is in artikel 2244, § 1, derde lid, is afdeling I van hoofdstuk IV van titel XX van het Burgerlijk Wetboek, die de artikelen 2242 tot en met 2250 omvat.

B.6.3. Artikel 2247 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt :

« Indien de eiser afstand doet van zijn eis, [...]

Of indien zijn eis wordt afgewezen.

Wordt de stuiting voor niet bestaande gehouden ».

B.7.1. Die wijziging van artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek bij de wet van 25 juli 2008 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.

Willen die burgers alsnog, na de vernietiging, een schadevergoeding bekomen, dan moeten zij daarvoor naar de burgerlijke rechtbank. De Raad van State kan immers geen schadevergoedingen toekennen.

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. 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 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).

De minister van Justitie heeft in de bevoegde Senaatscommissie eveneens uiteengezet :

« Vooreerst rijst een interpretatieprobleem door het feit dat alle rechtsvorderingen tot vergoeding van schade op grond van buitencontractuele aansprakelijkheid verjaren door

verloop van vijf jaar. Daarenboven en vooral aan de orde[,] de interpretatie van de artikelen 100 en 101 van de wetten op de comptabiliteit van de Staat, gecoördineerd door het koninklijk besluit van 17 juli 1991, dat artikel 1 van de wet van 6 februari 1970 herneemt betreffende de verjaring van de schuldvorderingen ten laste van de Staat of provincies. Daar wordt een verjaringstermijn van 5 jaar zonder verdere voorwaarden ingevoerd. Bij arrest van 16 februari 2006 heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat een verzoekschrift bij de Raad van State geen schorsende werking heeft. Gelet op de achterstand bij de Raad van State, is de kans dus groot dat het recht om schadevergoeding te vorderen verjaart tijdens de lopende vernietigingsprocedure. Aldus wordt de burger verplicht om onmiddellijk na het instellen van het beroep tot vernietiging ook een burgerlijke vordering in te stellen.

Het is weinig waarschijnlijk dat dit probleem door de wet van 15 september 2006 op de hervorming van de Raad van State, die vreemdelingenzaken overhevelt naar een andere instantie, zal worden weggewerkt.

Bijkomend probleem is dat een arrest van het Hof van Cassatie van 16 februari 2006 een einde maakt aan de tot dusver aangenomen stelling dat een administratieve procedure voor de Raad van State, naar analogie van artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek, de verjaring van de burgerlijke rechtsovereenkomst stuit of schorst. Het Hof stelde 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 op grond van een onrechtmatige overheidsdaad niet schorst of stuit. Het beroep bij de Raad van State heeft immers een objectieve werking. Spreker meent echter op dat vlak dat een uitspraak over een objectief contentieux rechtsgevolgen kan hebben waardoor subjectieve rechten worden gekrenkt. Immers het Hof van Cassatie oordeelt steevast dat het vernietigingsarrest het bewijs levert van een onrechtmatige daad. In die zin is dergelijk arrest in de realiteit meervoudig.

Men zou kunnen stellen dat de verjaringstermijn van 5 jaar ten opzichte van overheidshandelingen een discriminatie inhoudt ten opzichte van de gerechtelijke verjaringstermijnen ten opzichte van handelingen van private personen; waarom een verschillende verjaringstermijn invoeren voor vordering tegen de overheid dan voor andere vorderingen ? » (*Parl. St.*, Senaat, 2007-2008, nr. 4-10/3, pp. 2-3).

B.7.2. Het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel beoogde een schorsend karakter, op burgerrechtelijk vlak, te verlenen aan het indienen van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State, tot de datum van de kennisgeving van het arrest overeenkomstig artikel 36 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 2007, nr. 4-10/1, p. 5).

B.7.3. In haar advies heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State, in verband met het schorsende karakter van de verjaring die werd overwogen, opgemerkt :

« 3. Wanneer een verjaringstermijn geschorst wordt, moet de tijd die verstreken is vóór die schorsing meegerekend worden in de termijn waarvan het resterende gedeelte opnieuw

begint te lopen na afloop van de schorsing. Een gestuite verjaringstermijn daarentegen begint opnieuw van voor af aan te lopen zodra de stuitingsgrond niet meer werkzaam is.

In het systeem waarbij de schorsing loopt ‘ gedurende de aanhangigheid bij de Raad van State van het beroep tot vernietiging van deze administratieve handelingen ’ zullen diegenen voor wie die regel geldt te maken krijgen met het probleem uit te maken hoeveel tijd precies verstreken is, en dus ook hoeveel tijd er nog over blijft, inzonderheid wanneer de datum waarop het beroep is ingesteld niet bekend is. Die kwestie klemmt des te meer wanneer een derde partij bij de procedure vóór de Raad van State het voordeel van de schorsingsregeling zou genieten.

Er moet onder meer rekening worden gehouden met het feit dat de datum waarop de schorsingstermijn een aanvang neemt, die zou overeenstemmen met de datum waarop het beroep bij de Raad van State is ingesteld, niet altijd gemakkelijk bepaald kan worden door derden, aangezien hij niet afhangt van de datum waarop de aangevochten handeling is gesteld, maar, gezien artikel 4, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, al naargelang van het geval, van de bekendmaking, de kennisgeving of de kennisneming van die handeling;

Er behoort onder meer ook rekening te worden gehouden met de artikelen 14, § 3, en 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Hoe dan ook, de datum waarop de termijn voor een annulatieberoep begint te lopen zal later vallen dan zestig dagen na de datum van de aangevochten bestuurshandeling, soms veel later wanneer de bekendmaking, de kennisgeving of de kennisneming van die handeling laat geschiedt, met alle gevolgen van dien voor het bepalen van de termijn die verstreken is vóór de schorsing van de verjaringstermijn. De hier uiteengezette problemen lijken bijzonder groot te zullen zijn in het geval, dat in de praktijk vaak voorkomt, dat de kennisneming van de aangevochten handeling de termijn voor beroep bij de Raad van State doet ingaan.

De wetgever wordt verzocht na te gaan of het niet eenvoudiger zou zijn om, naar het voorbeeld van wat, *mutatis mutandis*, bepaald is in artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek en artikel 101, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, veeleer te werken met een regeling waarbij de verjaringstermijn gestuit wordt als gevolg van het instellen van een beroep bij de Raad van State, en een nieuwe termijn begint te lopen zodra de procedure vóór laatstgenoemd rechtscollege is afgelopen.

[...]

4. Ongeacht of gebruik wordt gemaakt van een schorsings- of een stuitingsregeling, rijst de vraag hoe de regeling moet worden toegepast wanneer het beroep dat bij de Raad van State is ingesteld niet ontvankelijk is of laatstgenoemd rechtscollege niet bevoegd is.

Luidens het voorliggende ontwerp is het voldoende dat een beroep wordt ingesteld opdat de verjaringstermijn geschorst wordt, zelfs in de hier aangehaalde gevallen.

Het staat aan de wetgever dit vraagstuk te onderzoeken en uitdrukkelijk te regelen in het dispositief, waarbij hij onder meer een standpunt moet innemen aangaande de toepasselijkheid van de artikelen 2246 en 2247 van het Burgerlijk Wetboek op die kwesties » (*Parl. St.*, Kamer, 2007-2008, DOC 52-0832/004, pp. 8-10).

B.7.4. Ingevolge dat advies werd een amendement ingediend teneinde een mechanisme tot stuiting van de verjaring in te voeren in plaats van het bedoelde mechanisme tot schorsing om de berekening van de verjaringstermijn te vereenvoudigen. Dat amendement werd als volgt verantwoord :

« Er moet dan ook worden verduidelijkt, zoals reeds aangegeven door het Hof van Cassatie in zijn arrest van 11 januari 1957 (*Arr. Cass.*, 1957, 326) en in artikel 101 van de gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 op de Rijkscomptabiliteit, dat de stuiting van de verjaring door een dagvaarding voor het gerecht blijft duren tot het einde van het geding.

Er is gesteld dat een beroep tot vernietiging dezelfde rechtsgevolgen [heeft als een dagvaarding] voor het gerecht met betrekking tot de stuiting van de verjaring van de op grond van de onwettigheid van de bestreden administratieve handeling ingediende vordering tot schadevergoeding.

Daaruit volgt inzonderheid dat, net als bij een dagvaarding, de stuiting door een beroep tot vernietiging blijft duren tot het einde van het geding, met andere woorden tot het tijdstip waarop het arrest wordt uitgesproken, en dat de stuiting enkel ten goede komt aan degene die de handeling die de verjaring stuit, heeft verricht » (*Parl. St.*, Kamer, 2007-2008, DOC 52-0832/005, p. 2).

B.8.1. Zoals blijkt uit de in B.7.1 vermelde parlementaire voorbereiding, bestond het doel van de wetgever erin de gevolgen in verband met de achterstand bij de Raad van State niet door de rechtzoekende te laten dragen. Enerzijds, beoogde hij te vermijden dat de vordering tot schadevergoeding voor de burgerlijke rechter zou zijn verjaard, indien de rechtzoekende meer dan vijf jaar na het instellen van een beroep bij de Raad van State, de vernietiging van de bestreden bestuurshandeling verkrijgt. Anderzijds, beoogde de wetgever te vermijden dat de rechtzoekende die een beroep tot nietigverklaring instelt bij de Raad van State verplicht zou zijn, ten bewarende titel, een vordering tot schadevergoeding in te stellen bij de burgerlijke rechter om die verjaring te vermijden, hetgeen extra kosten met zich brengt voor het instellen van die bewarende procedure, die achteraf nutteloos kan blijken te zijn.

B.8.2. De wetgever wilde eveneens een einde maken aan een praktijk waarbij de rollen van de burgerlijke rechtbanken worden gevuld met zaken die niet in staat van wijzen zijn.

B.8.3. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt ten slotte 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).

B.9. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over het verschil in behandeling dat ontstaat doordat enkel de door de Raad van State gewezen vernietigingsarresten een verjaringstuitende werking hebben, en niet de arresten waarbij het beroep wordt verworpen wegens het verlies van belang van de verzoeker.

B.10.1. De Ministerraad, die daarin wordt bijgetreden door de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, voert in zijn memorie aan dat rekening moet worden gehouden met de samenhang van de tekst zelf, in het bijzonder met de bewoordingen « voor de toepassing van deze afdeling » in artikel 2244, § 1, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek. Artikel 2247 van hetzelfde Wetboek, dat deel uitmaakt van die afdeling, bepaalt evenwel dat, « indien de eiser afstand doet van zijn eis, of indien zijn eis wordt afgewezen, [...] de stuiting voor niet bestaande [wordt] gehouden ».

Volgens de Ministerraad en de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, zou de wetgever ten opzichte van de door de Raad van State geformuleerde opmerkingen een standpunt hebben ingenomen door te beslissen om de voor het beroep tot nietigverklaring bedoelde regeling af te stemmen op de voor de dagvaarding bedoelde regeling. Aldus zou hij, net zoals artikel 2247 van het Burgerlijk Wetboek voor de dagvaarding, hebben beslist dat het beroep tot nietigverklaring niet gepaard zou gaan met een verjaringstuitende werking indien de handeling, aan het einde van de procedure voor de Raad van State, niet nietig werd verklaard.

B.10.2. De Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, besluit daaruit dat, teneinde het eventueel discriminerende karakter van de in het geding zijnde bepaling te beoordelen, niet twee categorieën van rechtzoekenden bij de Raad van State met elkaar zouden moeten worden vergeleken, zoals het verwijzende rechtscollege doet, maar dat de situatie van de rechtzoekenden die zich tot de Raad van State wenden en een verwerpingsarrest verkrijgen, zou moeten worden vergeleken met die van de rechtzoekenden die zich tot de burgerlijke rechtbanken wenden en die een verwerpend vonnis of een verwerpingsarrest verkrijgen.

B.11. Het staat niet aan de partijen om de inhoud van de prejudiciële vragen te wijzigen of te laten wijzigen.

B.12.1. De redenen waarom de Raad van State een beroep tot nietigverklaring kan verwerpen zonder de grond van de zaak te hebben onderzocht, kunnen talrijk zijn. Zulks geldt met name wanneer de verzoeker, om redenen buiten zijn wil, zijn belang om in rechte te treden verliest tijdens het geding voor het hoge administratieve rechtscollege, zoals dat het geval is in de aan het verwijzende rechtscollege voorgelegde zaak.

De termijn die is verstreken tussen de datum van het instellen van het beroep en de datum waarop de Raad van State zijn arrest wijst, kan bijzonder lang zijn en eveneens voortvloeien uit omstandigheden buiten de wil van de verzoeker, zoals dat het geval is in de aan de verwijzende rechter voorgelegde zaak, zodat de termijn waarin is voorzien om een burgerlijke vordering tot schadevergoeding in te stellen, intussen is verstreken.

B.12.2. Zoals de appellant voor het verwijzende rechtscollege beklemtoont, kan de verzoeker, op het ogenblik van het instellen van zijn beroep bij de Raad van State, niet de omstandigheden voorzien die ertoe kunnen leiden dat een verwerpingsarrest zal worden gewezen, noch de termijn voorzien waarbinnen de Raad van State uitspraak zal doen. Indien de procedure voor de Raad van State meer dan vijf jaar duurt, zal de ontstentenis van een verjaringstuitende werking die, in geval van een verwerpingsarrest, uit de in het geding zijnde bepaling voortvloeit, tot gevolg hebben dat aan de rechtzoekende elke mogelijkheid wordt ontzegd om bij de burgerlijke rechter tijdig een vordering tot schadevergoeding in te stellen tegen de administratieve overheid.

Het enige middel waarover de verzoeker beschikt om zijn rechten te vrijwaren, is het instellen van een vordering bij de burgerlijke rechter, naast het instellen van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State, hetgeen echter de doelstelling van proceseconomie zou tenietdoen, die precies door de wetgever wordt nagestreefd.

B.12.3. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad beweert, zou de ontstentenis van een verjaringstuitende werking met betrekking tot een door de Raad van State gewezen verwerpingsarrest niet kunnen worden verantwoord door de bekommernis om de in het

geding zijnde regeling te harmoniseren met de in artikel 2247 van het Burgerlijk Wetboek bedoelde regeling inzake de dagvaarding voor het gerecht.

Zoals in B.2 is vermeld, verwijst artikel 101 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit naar de regels van het gemeen recht voor de stuiting van de verjaring, namelijk die welke worden voorgeschreven in afdeling I van hoofdstuk IV, titel XX, boek III, van het Burgerlijk Wetboek, onder de artikelen 2242 tot 2250 van het Wetboek. Hoewel artikel 2244 van dat Wetboek naar de regels van die afdeling verwijst, met inbegrip van de in artikel 2247 bedoelde regel, dient te worden opgemerkt dat, wanneer de rechtzoekende een dagvaarding instelt voor de burgerlijke rechter, laatstgenoemde zich dient uit te spreken over de zaak in het kader van één en dezelfde procedure met betrekking tot subjectieve rechten tijdens welke de rechtzoekende al zijn argumenten zal hebben kunnen doen gelden. De omstandigheid dat de stuiting van de verjaring, door de toepassing van artikel 2247 van het Burgerlijk Wetboek, voor niet-bestaande wordt gehouden in geval van verwerping van de rechtsvordering op inhoudelijke of vormelijke gronden, zal het onderzoek van de gegrondheid van de vordering niet hebben aangetast. In een dergelijk geval zal de rechtzoekende op geen enkele manier het slachtoffer kunnen zijn geweest van een achterstand bij het burgerlijke rechtscollege waarbij de zaak aanhangig is gemaakt, aangezien het precies die rechter is die uitspraak doet met een stuiting van de verjaringstermijn zolang de beslissing niet is geweest.

B.12.4. Daarentegen kan ten aanzien van de rechtzoekende die bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring instelt, in het objectieve contentieux, dat beroep worden verworpen om een reden die niets te maken heeft met de grond van de zaak. Hij moet een nieuwe procedure, ditmaal in het subjectieve contentieux, instellen voor de burgerlijke rechtscolleges teneinde een schadevergoeding te verkrijgen, indien hij de onwettigheid van de betwiste bestuurshandeling aantoon, hetgeen een onderzoek van de grond van de zaak door de burgerlijke rechter bij wie de zaak aanhangig is gemaakt, vereist.

Een dergelijk beroep wordt hem evenwel ontzegd indien de procedure voor de Raad van State meer dan vijf jaar duurt, zodat ingevolge de toepassing van artikel 2244, § 1, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek, in samenhang gelezen met de artikelen 100 en 101 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, de termijn om zijn vordering tot schadevergoeding in te stellen voor de burgerlijke rechter zal zijn verstreken.

B.13. Uit het voorgaande vloeit voort dat de in het geding zijnde bepaling, in zoverre zij enkel aan de bij de Raad van State ingestelde beroepen die tot een vernietigingsarrest leiden, een verjaringstuitende werking verleent, niet relevant is ten opzichte van de in B.7 en B.8 vermelde doelstellingen, aangezien zij de rechtzoekende die ervoor kiest om een bestuurshandeling aan te vechten voor de Raad van State nog steeds ertoe verplicht om tevens ten bewarende titel een vordering tot schadevergoeding in te stellen voor de burgerlijke rechter, teneinde de verjaring van zijn vordering te voorkomen.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 2244, § 1, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek, ingevoegd bij 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 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het geen verjaringstuitende werking toekent aan de bij de Raad van State ingestelde beroepen die niet tot een vernietigingsarrest leiden.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 8 november 2018.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût