

Rolnummer 6741
Arrest nr. 175/2018 van 6 december 2018

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 2244, § 1, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek, gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen en M. Pâques, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 12 september 2017 in zake Baudouin Jolly en Marie-Noëlle Jolly tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 9 oktober 2017, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 2244 § 1 3de lid van het Burgerlijk Wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in de lezing dat het een verjaringstuitende werking verleent aan het annulatieberoep bij de Raad van State dat leidt tot een vernietigingsarrest en niet aan het annulatieberoep dat niet leidt tot een vernietigingsarrest ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Baudouin Jolly en Marie-Noëlle Jolly, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Denys, advocaat bij de balie te Brussel;

- 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. E. Maes, advocaat bij de balie te Brussel, en Mr. M. Deneff, advocaat bij de balie te Leuven.

Bij beschikking van 25 september 2018 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers R. Leysen en T. Giet 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 17 oktober 2018 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 17 oktober 2018 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 bodemgeschil*

Op 25 juli 2003 stelden B. Jolly en M.-N. Jolly tegen het Vlaamse Gewest een vordering tot schadevergoeding in voor onrechtmatig overheidshandelen, wegens de onwettige wijziging van de bestemming van hun gronden van woonpark naar parkgebied bij het gewestplan van 7 maart 1977, de laattijdige uitvoering van de arresten van de Raad van State van 7 juni 1983 die deze bestemmingswijziging vernietigden en de onwettige bestemming van hun gronden tot parkgebied bij het besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse. De Rechtbank van eerste aanleg te Brussel oordeelde in haar vonnis van 28 januari 2013 dat de vordering van de eisende partijen verjaard was 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).

Op 29 april 2013 stelden B. Jolly en M.-N. Jolly hoger beroep in bij het Hof van Beroep te Brussel. De verwijzende rechter stelt dat de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel terecht heeft geoordeeld dat artikel 100

van de wetten op de Rijkscomptabiliteit van toepassing is op de vordering. De schuldvordering van de appellanten is immers ontstaan op het ogenblik dat de schade ontstaat. Het voortduren van de onwettige toestand is volgens de verwijzende rechter enkel relevant voor de omvang van de schade en niet voor de aanvang van de verjaringstermijn.

De verwijzende rechter stelt vast dat de vordering tot schadevergoeding wegens de onwettige vaststelling van de bestemmingswijziging van hun gronden bij het gewestplan van 7 maart 1977 en de laattijdige uitvoering van de arresten van de Raad van State van 7 juni 1983 reeds verjaard was ten tijde van de dagvaarding. Voor zover de vordering steunt op de onwettige bestemming van hun gronden tot parkgebied bij het besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, beroepen de appellanten zich op de verjaringstuitende werking van het arrest van de Raad van State van 2 juni 2009 waarbij hun beroep tot nietigverklaring van het gewestplan werd verworpen. Artikel 2244, § 1, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek beperkt de verjaringstuitende werking van de arresten van de Raad van State echter tot de vernietigingsarresten. De appellanten verzoeken het Hof van Beroep te Brussel hierover een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof. De verwijzende rechter merkt op dat die vraag lijkt op een prejudiciële vraag die reeds gesteld is door een andere kamer van het Hof van Beroep te Brussel bij een arrest van 23 februari 2017. Aangezien die zaak met rolnummer 6640, die toen hangende was, betrekking heeft op een arrest van de Raad van State waarbij het beroep werd verworpen wegens een gebrek aan belang, acht de verwijzende rechter het aangewezen om een afzonderlijke vraag te stellen aan het Hof.

III. *In rechte*

- A -

A.1. B. Jolly en M.-N. Jolly, appellanten in het bodemgeschil, menen dat beroepen bij de administratieve rechter steeds een schorsende werking zouden moeten hebben ten aanzien van de verjaring van de vordering bij de burgerlijke rechter. Aangezien de rechtzoekende op voorhand onmogelijk kan weten of zijn beroep tot vernietiging voor de administratieve rechter succesvol zal zijn, vereist de gelijke behandeling van de rechtzoekenden dat alle beroepen tot vernietiging van rechtswege een schorsende en stuitende werking van de verjaring hebben. Voorts kunnen er verscheidene redenen zijn waarom de Raad van State uiteindelijk niet overgaat tot de vernietiging van de aangevochten beslissing. Volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie hebben die arresten overigens geen gezag van gewijsde voor de hoven en rechtbanken. Het valt dan ook moeilijk te verantwoorden waarom een verwerpingsarrest niet stuitend zou werken, aangezien de gewone rechter ertoe wordt aangezet de aangevoerde onwettigheid aan een eigen onderzoek te onderwerpen. Ten slotte biedt de uitbreiding van de bevoegdheid van de Raad van State tot het vergoedingscontentieux geen oplossing voor het probleem van de toepassing van artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek in zijn huidige vorm, aangezien die ook veronderstelt dat de Raad van State een onwettigheid vaststelt. De appellanten in het bodemgeschil zijn bijgevolg van oordeel dat de prejudiciële vraag bevestigend moet worden beantwoord.

A.2.1. A. Meurant, J. Stevens, G. Van Loon, D. Malcorps, J. Creve en F. Bels hebben allen procedures lopen voor de Raad van State en wensen om die reden tussen te komen. De tussenkomenende partijen zijn van oordeel dat artikel 2244, § 1, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek ongrondwettig is omdat de verjaringstuitende werking afhangt van het formele resultaat van de procedure voor de Raad van State, namelijk of de Raad al dan niet besluit tot een vernietiging. De vereiste van een formele vernietiging van de administratieve handeling is niet verantwoord en het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit tussen de rechtzoekenden die een zaak bij de Raad van State aanhangig hebben gemaakt, is kennelijk onredelijk. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de voorwaarde van « vernietigde » rechtshandeling steeds opgevat was als « bestreden » rechtshandeling.

A.2.2. De beperking van de verjaringstuitende werking kan niet worden verantwoord vanuit proceseconomische overwegingen. De Ministerraad stelt ten onrechte dat de rechtzoekende de zaak niet bij de Raad van State aanhangig hoeft te maken en dat hij zich rechtstreeks tot de burgerlijke rechter kan wenden op grond van artikel 159 van de Grondwet. De Raad van State is immers een gespecialiseerd administratief rechtscollege. Bovendien heeft een vernietigingsarrest *erga omnes* effect met terugwerkende kracht en biedt het inquisitoriale karakter van de procedure voor de Raad van State een effectieve rechtsbescherming die een procedure voor de burgerlijke rechter niet biedt.

A.2.3. Voorts zijn er verscheidene redenen denkbaar waarom een onwettige handeling toch geen aanleiding geeft tot een vernietigingsarrest, zoals de voorwaarde van actueel belang of de beperkte rechtsmacht van de Raad van State. Het afwijzen van een verzoek op grond van onontvankelijke middelen houdt niet in dat de burgerlijke rechter vervolgens niet kan worden geadieerd. Ten slotte bevestigt de Raad van State zelf dat het ontbreken van een formele vernietiging het instellen van een herstellvordering niet belet. De prejudiciële vraag dient dan ook bevestigend te worden beantwoord.

A.3.1. De Ministerraad is daarentegen van oordeel dat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord. De in het geding zijnde bepaling steunt op een objectief en pertinent criterium. De wetgever wenst immers dat een beroep tot nietigverklaring slechts een verjaringstuitende werking heeft wanneer dat beroep tot een vernietiging van de bestreden overheidshandeling leidt. Eveneens streeft de in het geding zijnde bepaling een wettig doel na. De wetgever wenst tegemoet te komen aan een onbillijkheid die ontstaat indien een administratieve procedure voor de Raad van State te lang aansleept. De in het geding zijnde bepaling waarborgt het recht op een effectieve schadeloosstelling voor de rechtszoekende die na vijf jaar bij de Raad van State de vernietiging van een administratieve rechtshandeling verkrijgt. Indien de Raad van State het beroep tot nietigverklaring daarentegen verwerpt, staat niet vast dat de overheidshandeling onrechtmatig was en is het niet onbillijk dat de rechtszoekende op dat moment niet meer in de mogelijkheid zou zijn om nog een schadeloosstelling te krijgen. Voorts beoogt de wetgever dat de regels van de stuiting van de verjaring gelijk zijn voor alle burgerlijke stuitingsgronden.

A.3.2. De Ministerraad wijst op de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de wetgever beschikt wanneer hij verjaringstermijnen regelt. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende verjaringstermijnen in verschillende omstandigheden, houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die verjaringstermijnen, een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen, wat *in casu* niet het geval is.

A.3.3. De rechtzoekende kan immers op elk moment, binnen de verjaringstermijn, een vordering tot schadevergoeding indienen bij de burgerlijke rechter. Hij dient hiervoor niet te wachten tot de Raad van State uitspraak heeft gedaan over de wettigheid van de overheidshandeling. Meer nog, hij dient hiervoor zelfs geen beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State in te stellen, maar kan zich rechtstreeks tot de burgerlijke rechter wenden om een schadevergoeding te vorderen op grond van artikel 159 van de Grondwet. Indien de eiser wenst te wachten tot de Raad van State uitspraak heeft gedaan over het bewijs van het onrechtmatig handelen, kan hij de zaak bij de burgerlijke rechter naar de rol laten verwijzen in afwachting van de uitspraak. Ten slotte is de gerechtelijke achterstand bij de Raad van State aanzienlijk afgenomen en kan de rechtzoekende nu doorgaans wel wachten tot de Raad van State uitspraak heeft gedaan vooraleer hij een vordering tot schadevergoeding bij de burgerlijke rechter instelt.

A.3.4. Daarenboven is het geenszins onevenredig dat de wetgever het mogelijk wenste te maken dat alleen de rechtzoekende die na vijf jaar bij de Raad van State gelijk krijgt en de vernietiging van een administratieve rechtshandeling verkrijgt, het recht op een effectieve schadeloosstelling behoudt. De Ministerraad acht het immers weinig zinvol om de verjaringstermijn te stuiten voor een eiser van een vordering tot schadevergoeding wegens een zogenaamde onrechtmatige overheidshandeling, wanneer de Raad van State reeds heeft geoordeeld dat die overheidshandeling niet onwettig is. De in het geding zijnde bepaling zorgt ten slotte ook voor uniformiteit tussen de bevoegdheid van de burgerlijke rechter en die van de Raad van State bij het toekennen van een schadevergoeding. Een schadevergoeding tot herstel kan immers enkel worden toegekend door de Raad van State wanneer hij een onwettigheid heeft vastgesteld en die onwettigheid een nadeel heeft veroorzaakt dat niet op een andere wijze kan worden hersteld. Om al die redenen is de in het geding zijnde bepaling volgens de Ministerraad geenszins onevenredig.

- 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, § 1, derde lid, 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.

B.1.2. Artikel 2244, § 1, van het Burgerlijk Wetboek 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 de verwijzende rechter 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 het besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, waarbij de gronden van de verzoekende partijen werden bestemd tot parkgebied, en de datum van 2 juni 2009, waarop de Raad van State dat beroep heeft verworpen. De vordering tot schadevergoeding die door de verzoekende partijen voor de Raad van State op 23 juli 2003 was ingesteld voor de burgerlijke rechter, wegens onrechtmatig overheidshandelen van het Vlaamse Gewest, werd 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.

B.3.1. 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 verjaringsstuitende 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.3.2. 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 2250 omvat.

B.3.3. 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.4.1. 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. 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 verzwarende ervan en van de identiteit van de daarvoor aansprakelijke persoon.

[...]

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

De kans is dus zeer groot dat het recht om schadevergoeding te vorderen verjaart lopende de vernietigingsprocedure. Vele advocaten zullen hun cliënten dan ook aanraden om onmiddellijk na het instellen van het vernietigingsverzoek of tijdens de procedure voor de

Raad van State een burgerlijke vordering in te stellen, en deze vordering te laten verwijzen naar de rol.

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

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

Het is daarnaast een nutteloze bijkomende kost voor de burger die naderhand vaststelt dat de bestreden overheidsbeslissing toch niet werd vernietigd » (*Parl. St.*, Senaat, 2007-2008, 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 rechtsvordering 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.4.2. 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.4.3. 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 gestuete 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 klemt 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.4.4. 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.5.1. Zoals blijkt uit de in B.4.1 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 meebrengt voor het instellen van die bewarende procedure, die achteraf overbodig kan blijken te zijn.

B.5.2. 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.5.3. 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.6. 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.

B.7.1. De redenen waarom de Raad van State een beroep tot nietigverklaring kan verwerpen kunnen talrijk zijn.

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.7.2. Zoals de appellanten voor de verwijzende rechter beklemtonen, 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.8.1. De Ministerraad voert in zijn memorie aan dat rekening moet worden gehouden met de samenhang van de tekst zelf, in het bijzonder 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 zou de wetgever zijn houding ten opzichte van de door de Raad van State geformuleerde opmerkingen hebben bepaald 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 in 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.8.2. 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, deze 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 de burgerlijke rechter bij wie de zaak aanhangig is gemaakt, aangezien hij precies die rechter is die uitspraak doet met een stuiting van de verjaringstermijn zolang de beslissing niet is geweest.

B.8.3. Daarentegen kan de rechtzoekende die bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring instelt, in het objectieve contentieux, dat beroep verworpen zien. 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.9. 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.4 en B.5 vermelde doelstellingen, aangezien zij de rechtzoekende die ervoor kiest 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.

B.10. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

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 Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 6 december 2018.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

A. Alen