

Rolnummer 6830
Arrest nr. 45/2019 van 14 maart 2019

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende 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 », gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Namen, afdeling Namen.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 18 januari 2018 in zake Philippe Cohnen tegen het Waalse Gewest en de stad Luik, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 23 januari 2018, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Namen, afdeling Namen, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Is artikel 2 van de wet van 25 juli 2008 strijdig met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet daar het de stuitende werking van de verjaring van een burgerlijke rechtsvordering beperkt tot de beroepen tot nietigverklaring van een bestuurshandeling waarin de Raad van State een vernietigingsarrest uitspreekt, waardoor de verwerpingsarresten van dat voordeel worden uitgesloten zelfs wanneer die verwerpingsarresten zijn gemotiveerd door een verlies van belang van de verzoeker ?

2. Is artikel 2 van de wet van 25 juli 2008 strijdig met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens in zoverre het de verzoekers die worden geconfronteerd met een arrest van de Raad van State dat hun beroep tot nietigverklaring verwerpt en dat is uitgesproken binnen vijf jaar na de bestreden bestuurshandeling, en diegenen die worden geconfronteerd met een verwerpingsarrest dat na die termijn van vijf jaar is uitgesproken, aan een verschillende behandeling onderwerpt, vermits de spoed die de Raad van State aan de dag legt om te beslissen gevolgen heeft voor het verkrijgen van een eventuele schadevergoeding ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Philippe Cohnen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. L. Dehin, advocaat bij de balie te Luik;

- het Waalse Gewest (vertegenwoordigd door zijn Regering), bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Hendrickx, advocaat bij de balie te Brussel;

- de stad Luik (vertegenwoordigd door haar gemeentecollege), bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. V. Thiry, advocaat bij de balie te Luik;

- Annick Meurant en anderen, 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 :

- het Waalse Gewest;

- de stad Luik;

- Annick Meurant en anderen;

- de Ministerraad.

Bij beschikking van 19 december 2018 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en L. Lavrysen 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 16 januari 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 16 januari 2019 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

Bij een arrest nr. 202.200 van 22 maart 2010 verwierp de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het beroep tot nietigverklaring dat op 3 december 2001 werd ingesteld door Philippe Cohnen, wegens verlies van belang als gevolg van zijn gedrag. Philippe Cohnen had immers impliciet maar zeker afgezien van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning die had geleid tot de bestreden weigeringsbeslissing, door werken uit te voeren die niet verenigbaar waren met die welke waren geweigerd bij de drie bestreden beslissingen.

Op 31 december 2014 stelde Philippe Cohnen een vordering tot schadevergoeding in voor de verwijzende rechter, om het Waalse Gewest en de stad Luik *in solidum* te horen veroordelen tot vergoeding van de vermeende schade die voortvloeit uit het verlies van huurinkomsten voor acht appartementen van 7 juni 2001 tot 24 januari 2005 (zijnde de datum van de oorspronkelijke weigering, door het college van burgemeester en schepenen, van de stedenbouwkundige vergunning betreffende acht appartementen tot de datum van aflevering van de stedenbouwkundige vergunning door de minister van Huisvesting, Transport en Ruimtelijke Ontwikkeling met betrekking tot de regularisatie van de bouw van een gebouw met vijf appartementen) en voor drie appartementen vanaf 24 januari 2005.

Voor de verwijzende rechter voeren het Waalse Gewest en de stad Luik aan dat de vordering van Philippe Cohnen verjaard is.

Alvorens recht te doen heeft de verwijzende rechter zijn uitspraak opgeschort om aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen te stellen.

III. In rechte

- A -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

A.1. Philippe Cohnen voert aan dat het verschil in behandeling dat wordt gecreëerd door 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) tussen een bestuurde die bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring instelt dat leidt tot de nietigverklaring van de bestreden akte, enerzijds, en een bestuurde wiens beroep wordt verworpen wegens verlies van belang, zelfs indien de auditeur heeft besloten dat een middel gegrond is, anderzijds, niet redelijk verantwoord is.

A.2. Annick Meurant, Jan Stevens, Guido Van Loon, Denis Malcorps, Jan Creve en Frank Bels hebben allen procedures lopen voor de Raad van State of kunnen in de toekomst betrokken raken in zulke procedures, en wensen om die reden tussen te komen. De tussenkomen partijen zijn van oordeel dat artikel 2244, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek ongrondwettig is omdat de verjaringsstuitende werking afhangt van het formeel resultaat van de procedure voor de Raad van State, namelijk of de Raad al dan niet besluit tot een vernietiging.

A.3. De Waalse Regering preciseert dat een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State geenszins een verplichte voorwaarde is om een schadevergoeding te verkrijgen. Een verjaring kan dus perfect worden vermeden door de eiser van een schadevergoeding. Overigens ging, uit een historisch oogpunt, de erkenning van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van een bestuur vooraf aan de bestuursrechtspraak wegens bevoegdheidsoverschrijding. De wetgever moest dus niet voorzien in een verjaringsstuitende werking voor alle beroepen tot nietigverklaring.

A.4. De stad Luik oordeelt dat, door de stuitende werking ten aanzien van de verjaring van een burgerlijke vordering te beperken tot de beroepen tot nietigverklaring die leiden tot een vernietigingsarrest, de wetgever niet is afgeweken van het gemeen recht.

A.5.1. De Ministerraad voert aan dat het Hof de prejudiciële vragen niet moet onderzoeken in het licht van de algemene doelstellingen van de hervorming die bij de in het geding zijnde bepaling is doorgevoerd, maar in het licht van de specifieke doelstelling van de wetgever om rekening te houden met de opmerkingen van de afdeling wetgeving van de Raad van State en om een samenhang te verzekeren met de stuiting van de verjaring door middel van een dagvaarding.

Net zoals artikel 2247 van het Burgerlijk Wetboek voor de dagvaarding, heeft de wetgever beslist dat het beroep tot nietigverklaring niet gepaard zou gaan met een verjaringsstuitende werking indien de handeling niet nietig werd verklaard door de Raad van State. Op aanbeveling van die laatste heeft de wetgever dus de gronden voor het stuiten van de verjaring voor de gewone rechtscolleges en voor de Raad van State geharmoniseerd. Dat legitieme doel laat toe een omgekeerde discriminatie te vermijden, waarbij meer rechten zouden worden toegekend aan een rechtzoekende die een beroep tot nietigverklaring instelt bij de Raad van State, dan aan een rechtzoekende die een burgerlijke vordering instelt.

A.5.2. De Ministerraad oordeelt verder nog dat de in het geding zijnde bepaling geen onevenredige gevolgen heeft voor de rechten van de betrokkenen.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

A.6 Philippe Cohnen voert aan dat dezelfde redenering als die welke is uiteengezet voor de eerste prejudiciële vraag, moet worden toegepast voor de tweede prejudiciële vraag, met het enige verschil dat de burgers aan een andere regeling worden onderworpen wegens de termijn die door de Raad van State wordt genomen om uitspraak te doen over hun beroepen. Ook voor de tweede prejudiciële vraag ontbreekt elke redelijke verantwoording.

A.7. Annick Meurant, Jan Stevens, Guido Van Loon, Denis Malcorps, Jan Creve en Frank Bels voeren aan dat het differentiatie criterium bedoeld in de tweede prejudiciële vraag onredelijk is. Zij verwijzen voor het overige naar de memorie van Philippe Cohnen.

A.8. De Waalse Regering is van mening dat de interpretatie van de in het geding zijnde bepaling die door de verwijzende rechter in aanmerking is genomen, klaarblijkelijk onjuist is.

A.9. De stad Luik voert aan dat het in de prejudiciële vraag beoogde verschil in behandeling noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks uit de in het geding zijnde bepaling voortvloeit, zodat de vraag geen antwoord behoeft.

A.10. De Ministerraad stelt eveneens vast dat het in het geding zijnde verschil in behandeling zijn oorsprong niet vindt in de getoetste norm.

- B -

Ten aanzien van het verzoek tot tussenkomst

B.1. Volgens de Ministerraad beschikken Annick Meurant, Jan Stevens, Guido Van Loon, Denis Malcorps, Jan Creve en Frank Bels niet over het vereiste belang om tussen te komen omdat zij, hoewel zij verzoekende partijen zijn in beroepen tot nietigverklaring die thans hangende zijn voor de Raad van State, de feitenrechter nog geen prejudiciële vragen hebben voorgesteld die vergelijkbaar zijn met die waarover het Hof uitspraak dient te doen.

B.2. 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.3. De tussenkomende partijen maken aannemelijk dat het antwoord dat het Hof op de prejudiciële vragen in deze zaak dient te geven een rechtstreeks gevolg kan hebben voor hun persoonlijke situatie en doen bijgevolg blijken van het vereiste belang om voor het Hof tussen te komen.

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.4. Met een eerste prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van 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), in zoverre het enkel aan de bij de Raad van State ingestelde beroepen die tot een arrest van nietigverklaring leiden een verjaringsstuitende werking ten aanzien van de burgerlijke vordering 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.5.1. Artikel 2244, § 1, van het Burgerlijk Wetboek, zoals het werd gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 25 juli 2008, 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.5.2. 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 (1) van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Luik van 7 juni 2001 waarbij de gevraagde stedenbouwkundige vergunning aan de eiser wordt geweigerd, (2) van de impliciete beslissing van de Waalse Regering tot verwerping van het beroep dat door de eiser werd ingesteld tegen de beslissing van 7 juni 2001 en (3) van de beslissing van 19 oktober 2001 van de bevoegde minister van het Waalse Gewest om het beroep van de eiser tegen de beslissing van 7 juni 2001 waarbij hem een stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd te verwerpen, en de datum waarop het arrest van de Raad van State is gewezen, waarbij ten aanzien van de eiser het verlies van belang bij het beroep wordt vastgesteld (arrest nr. 202.200 van 22 maart 2010).

Voor het verwijzende rechtscollege rijst de vraag of de vordering van de eiser verjaard is op grond van artikel 2262*bis*, § 1, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek.

B.6. Bij zijn arrest nr. 40/2019 van 28 februari 2019 heeft het Hof de term « vernietigde » in artikel 2244, § 1, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek, ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 25 juli 2008, vernietigd.

B.7. De prejudiciële vraag is bijgevolg zonder voorwerp geworden.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.8. Met een tweede prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 2 van de wet van 25 juli 2008, in zoverre het een verschil in behandeling doorvoert tussen verzoekende partijen voor de Raad van State naargelang hun beroepen tot nietigverklaring worden verworpen binnen of na de termijn van vijf jaar na de bestreden administratieve handeling.

B.9. Zoals in B.6 is vermeld, heeft het Hof, bij zijn arrest nr. 40/2019 van 28 februari 2019, de term « vernietigde » in artikel 2244, § 1, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek, vernietigd.

Daaruit volgt dat de twee categorieën van personen die in de tweede prejudiciële vraag worden geïdentificeerd, niet verschillend worden behandeld.

B.10. Om die reden behoeft de prejudiciële vraag geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- De eerste prejudiciële vraag is zonder voorwerp.
- De tweede prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 14 maart 2019.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût