

Rolnummer 7123
Arrest nr. 21/2021 van 11 februari 2021

A R R E S T

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

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en L. Lavrysen, en de rechters J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, Y. Kherbache en T. Detienne, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 24 januari 2019, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 11 februari 2019, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Is artikel 2244, § 1, van het Burgerlijk Wetboek, zo geïnterpreteerd dat alleen de verzoekende partij de stuitende werking van het in artikel 2244, § 1, van het Burgerlijk Wetboek beoogde beroep tot vernietiging geniet, niet in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het een verschil in behandeling invoert tussen :

- de personen die dat beroep tot vernietiging hebben ingesteld en de stuitende werking van dat beroep ten aanzien van hun vordering tot herstel van de door de bestreden administratieve handeling veroorzaakte schade kunnen genieten en

- de personen die dat beroep niet hebben ingesteld, die evenmin in de procedure zijn tussengekomen en die worden benadeeld door het vernietigingsarrest dat een werking *erga omnes* heeft en retroactief is ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Olivier Alsteens, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Laurent en Mr. C. Servais, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Schaffner, advocaat bij de balie te Brussel.

Olivier Alsteens heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 25 november 2020 heeft het Hof, na de verslaggevers T. Detienne 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 9 december 2020 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 9 december 2020 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 koninklijk besluit van 20 maart 2002 wordt Olivier Alsteens aangesteld tot algemeen directeur externe communicatie bij de Kanselarij van de Eerste Minister voor een periode van zes jaar. Op 24 juni van hetzelfde jaar wordt voor de Raad van State een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen die aanstelling. Bij koninklijk besluit van 11 maart 2008, terwijl die procedure nog niet is beëindigd, wordt Olivier Alsteens opnieuw in die functie aangesteld. Op 29 mei 2008 wordt tegen het koninklijk besluit van 11 maart 2008 op zijn beurt een beroep tot nietigverklaring ingesteld. Bij arresten van 28 november 2008 en 14 februari 2011 verklaart de Raad van State de twee aanstellingen nietig, in zoverre zij steunen op het koninklijk besluit van 29 oktober 2001 « betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten », dat onwettig is bevonden ten aanzien van de selectieprocedure per taalrol.

Olivier Alsteens, die meent benadeeld te zijn, stelt op 27 april 2012 voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel een vordering tot schadevergoeding in ten laste van de Belgische Staat, na op 12 december 2005 de Belgische Staat bij deurwaardersexploot in kennis te hebben gesteld van zijn bedoeling om een schadevergoeding te vorderen in het geval zijn aanstelling nietig zou worden verklaard. De Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, die van mening is dat de schuldvordering verjaard is, verwerpt de vordering tot schadevergoeding van de eiser, die dan voor de verwijzende rechter hoger beroep instelt.

De verwijzende rechter is van oordeel dat de aanvang van de vijfjarige verjaringstermijn van de vordering tot schadevergoeding tegen de Belgische Staat in het geding is en dat het inzonderheid gaat om de vraag of het beroep tot nietigverklaring tegen de eerste aanstelling, waarbij Olivier Alsteens geen partij was, die termijn heeft kunnen stuiten. Te dezen is de verwijzende rechter van oordeel dat het door de appellant geleden nadeel voortvloeit uit de onwettigheid van het voormelde koninklijk besluit van 29 oktober 2001. Wat betreft het ogenblik waarop is kennisgenomen van het nadeel, is hij van oordeel dat, gelet op de grote slaagkansen van de voor de Raad van State ingestelde procedure, de appellant redelijkerwijs kon voorzien dat die toekomstige schade zich zou voordoen, en stelt hij dat ogenblik derhalve vast op 12 december 2005, zijnde de datum van het deurwaardersexploot. Overeenkomstig artikel 100 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, is de verjaringstermijn van vijf jaar dus ingegaan op 1 januari 2005. De verwijzende rechter buigt zich vervolgens over een eventuele stuiting van die termijn. Hij stelt vast dat, hoewel artikel 2244, § 1, van het oude Burgerlijk Wetboek erin voorziet dat een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State de burgerlijke verjaring stuit, over de omvang ervan onzekerheid blijft bestaan. Volgens de appellant is die stuitingsgrond op hem van toepassing, hoewel hij niet is tussengekomen in het geding, terwijl, volgens de Belgische Staat, die stuitingsgrond persoonlijk is voor de verzoekende partij voor de Raad van State. De verwijzende rechter beslist derhalve de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

III. In rechte

- A -

A.1.1. In hoofdorde betwist de appellant voor de verwijzende rechter diens interpretatie van artikel 2244, § 1, van het oude Burgerlijk Wetboek en voert hij aan dat een andere interpretatie, die in grotere mate tegemoetkomt aan de bedoeling van de wetgever, mogelijk is. Uit de parlementaire voorbereiding 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) blijkt volgens hem immers duidelijk de wil de gerechtelijke achterstand te verhelpen en te voorkomen dat de burgerlijke verjaring eindigt vóór het einde van de procedure bij de Raad van State. Uit die parlementaire voorbereiding blijkt niet dat de stuitende werking alleen ten goede zou moeten komen aan de verzoekende partij voor de Raad van State.

Het arrest van het Hof van Cassatie van 9 juni 2006, waaraan de Belgische Staat voor de verwijzende rechter refereert en volgens hetwelk de door een dagvaarding voor het gerecht verkregen stuiting, een bevel tot betaling of een beslag alleen gevolgen heeft ten aanzien van de personen die partij zijn (Cass., 9 juni 2006, C.04.0245.F), is niet van toepassing op het onderhavige geval, daar dat arrest dateert van vóór de wet van 25 juli 2008 en het voor de Raad van State ingestelde beroep tot nietigverklaring dus geen stuitingsgrond kan vormen.

De appellant voor de verwijzende rechter voegt eraan toe dat de opeenvolgende wijzigingen van artikel 2244, § 1, van het oude Burgerlijk Wetboek aantonen dat de wetgever de bedoeling had om de hypothesen waarin de verjaring kan worden gestuit, uit te breiden veeleer dan te beperken.

Daar de arresten van de Raad van State een werking *erga omnes* hebben, is het overigens van weinig belang dat de begunstigde van een individuele bestuurshandeling die nietig is verklaard, al dan niet partij was bij de procedure tot nietigverklaring, daar die procedure gericht is tegen een handeling en niet tegen een persoon.

A.1.2. In ondergeschikte orde is de appellant voor de verwijzende rechter van mening dat een onverantwoord verschil in behandeling bestaat tussen de personen die het beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State hebben ingesteld en diegenen die geen dergelijk beroep hebben ingesteld, noch zijn tussengekomen in de procedure, maar niettemin worden benadeeld door het vernietigingsarrest. Dat verschil in behandeling heeft onevenredige gevolgen, daar de werking *erga omnes* van de vernietigingsarresten de persoon op wie de nietig verklaarde handeling betrekking heeft, ernstig kan raken, ook al was hij geen partij bij het geding, en hem bijgevolg elk recht kan ontnemen om een schadevergoeding in een burgerlijke procedure te vorderen.

A.2.1. De Ministerraad merkt allereerst op dat, hoewel in de prejudiciële vraag artikel 2244, § 1, van het oude Burgerlijk Wetboek wordt vermeld, het onderzoek van het Hof alleen betrekking kan hebben op het derde lid van die bepaling.

A.2.2. De Ministerraad onderstreept vervolgens, inleidend, dat de appellant voor de verwijzende rechter niet is tussengekomen in de procedure tot nietigverklaring van zijn aanstelling bij de Raad van State. Niet alleen was het voor hem wettelijk mogelijk om dat te doen krachtens de artikelen 6, § 4, en 52 en volgende van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 « tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State » (hierna : het besluit van de Regent van 23 augustus 1948), maar bovendien had de appellant voor de verwijzende rechter een vaststaand belang bij de oplossing van het geschil. Daarenboven was hij persoonlijk in kennis gesteld van het bestaan van het beroep tegen zijn aanstelling, krachtens artikel 21*bis*, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en artikel 6, § 4, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948. De zaak dient bijgevolg te worden begrepen in een context waarin de begunstigde van een handeling, die voor de Raad van State wordt bestreden met een grote kans op slagen, heeft nagelaten om tussen te komen in de procedure tot nietigverklaring en geen enkele formele handeling heeft gesteld tegen de Belgische Staat, terwijl zijn schuldvordering reeds was ontstaan, te dezen op 1 januari 2005 aldus het Hof van Beroep.

A.2.3. De doelstellingen en de algemene draagwijdte van de in het geding zijnde bepaling kunnen, volgens de Ministerraad, worden begrepen in het licht van de rechtspleging van het Hof. Dat laatste heeft immers de terugwerkende kracht van de wet van 25 juli 2008 geldig verklaard, waarbij het daarnaast heeft herinnerd aan het belang van het arrest van het Hof van Cassatie van 9 juni 2006 (C.04.0245.F), dat niet los kan worden gezien van de ontwikkeling van de in het geding zijnde bepaling (GwH., 13 januari 2011, arrest nr. 3/2011). Het Grondwettelijk Hof heeft die punten later bevestigd, alsook de context van de wet van 25 juli 2008 (GwH., 8 november 2018, arrest nr. 148/2018). In het licht van die arresten en van de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 juli 2008 bestaat er geen enkele twijfel over dat de doelstellingen van de wetgever erin bestonden de achterstand van de Raad van State te verhelpen, de rechtzoekende die een beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld, toe te laten om te vermijden dat zijn vordering tot schadevergoeding verjaart, maar ook hem ervan te sparen een bewarende burgerlijke rechtsovereenkomst te moeten instellen, alsook de wetgeving aan te passen aan de verduidelijking door het Hof van Cassatie ten aanzien van de ontstentenis van de stuitende of opschortende werking van de verjaring wanneer voor de Raad van State een beroep tot nietigverklaring wordt ingesteld. De Ministerraad voegt eraan toe dat de wetgever vervolgens op grond van zijn beoordelingsvrijheid ervoor heeft gekozen het voordeel van de stuiting van de verjaring uitsluitend voor te behouden aan diegene die het beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld.

A.2.4. De Ministerraad erkent dat de in de prejudiciële vraag beoogde categorieën vergelijkbaar zijn, maar is van mening dat die vraag ontkennend dient te worden beantwoord. Allereerst steunt het verschil in behandeling op een objectief criterium, namelijk het formele initiatief van een persoon om zijn rechten te vrijwaren. Vervolgens is de wettigheid van het doel dat erin bestaat de verzoekende partij die een vordering tot nietigverklaring voor de Raad van State heeft ingesteld, een stuiting van de verjaring te laten genieten, reeds erkend door het Hof. Ten slotte is het verschil in behandeling evenredig, daar de wetgever zich ertoe heeft beperkt het lot van de beroepen tot nietigverklaring af te stemmen op dat van de dagvaardingen voor het gerecht, overeenkomstig het voormelde arrest van het Hof van Cassatie, dat uitgebreid wordt aangehaald in het kader van de rechtspleging voor de

verwijzende rechter. Het heeft geen onevenredige gevolgen, daar het de appellant voor de verwijzende rechter niet op overdreven wijze raakt. Immers, ofwel had die laatste ernstige twijfels en had hij dan moeten tussenkomen in het geding voor de Raad van State, ofwel had hij geen ernstige twijfels en had hij in dat geval de kennisneming van haar nadeel op de datum van het vernietigingsarrest kunnen aantonen.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 2244, § 1, van het oude Burgerlijk Wetboek, zoals gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 25 juli 2008 « tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 op de Rijkscomptabiliteit met het oog op het stuiten van de verjaring van de vordering tot schadevergoeding ten gevolge van een beroep tot vernietiging bij de Raad van State » (hierna : de wet van 25 juli 2008), dat bepaalde :

« 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 ».

Bij zijn arrest nr. 40/2019 van 28 februari 2019 heeft het Hof het woord « vernietigde » in het derde lid van die bepaling vernietigd. Dat arrest heeft geen gevolgen voor de draagwijdte van de prejudiciële vraag.

Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat alleen het derde lid van die bepaling in het geding is.

B.1.2. 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 oude Burgerlijk Wetboek, zo geïnterpreteerd dat het het voordeel van de stuitende werking van de verjaring alleen toekent aan de personen die een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State

instellen, terwijl het dat voordeel niet toekent aan de personen die geen partij zijn bij de rechtspleging voor de Raad van State, maar wel de gevolgen van de nietigverklaring ondergaan.

B.2. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat meer dan vijf jaar zijn verlopen tussen de datum waarop is kennisgenomen van de schade waarvoor de vergoeding wordt gevraagd en de datum waarop de herstellvordering is ingesteld voor de rechtbank van eerste aanleg. Wegens het verlopen van die termijn dient de vordering tot schadevergoeding verjaard te worden verklaard krachtens artikel 100 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 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 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 gemeenrechtelijke regels voor de stuiting van de verjaring.

B.3. De wijziging van artikel 2244, § 1, derde lid, van het oude Burgerlijk Wetboek bij de wet van 25 juli 2008, die ertoe strekte de verjaring te stuiten van de vordering tot schadevergoeding ten gevolge van een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State, 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 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 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 stevast dat het vernietigingsarrest het bewijs levert van een onrechtmatige daad. In die zin is dergelijk arrest in de realiteit meervoudig » (*Parl. St.*, Senaat, 2007-2008, nr. 4-10/3, pp. 2-3).

B.4. Ingevolge het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State werd een amendement ingediend met de bedoeling 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. Het staat in de regel aan de verwijzende rechter de bepalingen te interpreteren die hij toepast, onder voorbehoud van een kennelijk verkeerde lezing van de in het geding zijnde bepaling. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de verwijzende rechter uitgaat van de hypothese dat de in het geding zijnde bepaling alleen ten goede komt aan de verzoekende partij voor de Raad van State. Het Hof beantwoordt de prejudiciële vraag in die interpretatie, die niet kennelijk verkeerd is.

B.6. De prejudiciële vraag heeft betrekking op het verschil in behandeling tussen, enerzijds, de partijen die een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State hebben ingesteld en, anderzijds, de personen voor wie het nadeel dat is veroorzaakt door de bestreden administratieve handeling duidelijk wordt na afloop van dat beroep. Terwijl de verjaring van de burgerlijke vordering tot vergoeding van schade die is veroorzaakt door de bestreden administratieve handeling ten aanzien van de eerstgenoemden, wordt gestuit tot de uitspraak van het arrest van de Raad van State, is een dergelijke stuiting niet van toepassing op de vordering tot vergoeding van schade die is veroorzaakt door de bestreden administratieve handeling, ten aanzien van de laatstgenoemden.

B.7. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.8. In het kader van een beroep bij de Raad van State kunnen beide in B.6 bedoelde categorieën van personen een burgerlijke vordering tot vergoeding van schade veroorzaakt door de nietig verklaarde administratieve handeling instellen wegens het gezag van gewijsde dat *erga omnes* moet worden toegekend aan de vernietigingsarresten van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

B.9. Het verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk het stellen van een gedinginleidende handeling, in de vorm van een beroep voor de Raad van State.

B.10. Zoals blijkt uit de in B.3 aangehaalde parlementaire voorbereiding bestond het doel van de wetgever erin de gevolgen van de achterstand bij de Raad van State niet door de rechtzoekende te laten dragen. Hij wilde, enerzijds, vermijden dat de vordering voor de burgerlijke rechter tot vergoeding van schade veroorzaakt door een nietig verklaarde administratieve handeling zou verjaren wanneer de bestreden administratieve handeling nietig wordt verklaard meer dan vijf jaar na het instellen van het beroep bij de Raad van State en, anderzijds, wilde hij vermijden dat een bewarende vordering voor de burgerlijke rechter wordt ingesteld ter voorkoming van die verjaring, hetgeen extra kosten met zich meebrengt voor het instellen van die procedure, die achteraf nutteloos kan blijken. De wetgever wilde ten slotte een einde maken aan een praktijk waardoor de rollen van de burgerlijke rechtbanken worden gevuld met zaken die niet klaar zijn voor behandeling. De in het geding zijnde bepaling streeft dus een wettig doel van algemeen belang na.

B.11.1. Gelet op zijn zorg om te vermijden dat bewarende procedures voor de burgerlijke rechter worden ingesteld ter voorkoming van de verjaring, had de wetgever redelijkerwijs moeten ervan uitgaan dat rekening diende te worden gehouden met de *erga omnes* gevolgen van de vernietigingsarresten van de Raad van State en dat de door een onwettige administratieve handeling veroorzaakte schade kan leiden tot het instellen van een vordering voor de burgerlijke rechter door andere personen dan de verzoekende partij.

B.11.2. De Ministerraad onderstreept de mogelijkheid om in het geding voor de Raad van State tussen te komen krachtens de artikelen 6, § 4, en 52 en volgende van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 « tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ». In de interpretatie dat de stuitende werking van het beroep tot nietigverklaring bedoeld in artikel 2244, § 1, derde lid, van het oude Burgerlijk

Wetboek alleen ten goede komt aan de verzoekende partij, heeft dergelijke tussenkomst evenwel geen enkel nut voor de persoon voor wie het nadeel dat is veroorzaakt door de bestreden administratieve handeling duidelijk wordt na afloop van dat beroep. Overigens mag de begunstigde van een administratieve handeling uitgaan van de wettigheid ervan.

B.11.3. Het enige middel waarover de persoon die betrokken is bij een voor de Raad van State bestreden administratieve handeling beschikt om zijn recht op de vergoeding van de schade veroorzaakt door de bestreden handeling te vrijwaren in geval van nietigverklaring ervan, is het instellen van een vordering voor de burgerlijke rechter, naast de vernietigingsprocedure bij de Raad van State, hetgeen evenwel indruist tegen de proceseconomie die de wetgever precies nastreefde.

B.11.4. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad aanvoert, zou de ontstentenis van een verjaringstuitende werking van de vordering voor de burgerlijke rechter tot vergoeding van schade veroorzaakt door een nietig verklaarde administratieve handeling ten aanzien van een andere persoon dan de verzoekende partij voor de Raad van State, niet kunnen worden verantwoord door de bekommernis om de in het geding zijnde regeling te harmoniseren met de in artikel 2247 van het oude Burgerlijk Wetboek bedoelde regeling inzake de dagvaarding voor het gerecht, en zulks wegens het fundamentele verschil dat tussen beide vormen van geschillenbeslechting bestaat (zie arrest van het Hof nr. 148/2018 van 8 november 2018).

B.12. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat, in zoverre de verjaringstuitende werking die is verbonden aan de beroepen die worden ingesteld voor de Raad van State alleen ten goede komt aan de personen die het beroep hebben ingesteld, met uitsluiting van de personen wier nadeel door de nietigverklaring van de bestreden administratieve handeling pas duidelijk wordt na afloop van dat beroep, de in het geding zijnde bepaling berust op een criterium dat niet relevant is ten aanzien van de in B.10 vermelde doelstellingen, daar zij die personen nog steeds ertoe noopt een vordering tot schadevergoeding in te stellen voor de burgerlijke rechter, ten bewarende titel, om de verjaring van hun vordering te vermijden.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 2244, § 1, derde lid, van het oude Burgerlijk Wetboek schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre de verjaringstuitende werking verbonden aan de beroepen die worden ingesteld voor de Raad van State niet ten goede komt aan de personen die worden benadeeld door de nietigverklaring van de bestreden administratieve handeling.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 11 februari 2021.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

F. Daoût