

Rolnummer 7430
Arrest nr. 163/2021 van 18 november 2021

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over de artikelen 7 en 14, eerste lid, 1° en 3°, en tweede lid, van de wet van 11 april 1995 « tot invoering van het `handvest´ van de sociaal verzekerde » en artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 « betreffende de openbaarheid van bestuur », gesteld door het Arbeidshof te Bergen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, de rechters J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters en S. de Bethune, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter F. Daoût, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij arrest van 2 september 2020, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 4 september 2020, heeft het Arbeidshof te Bergen de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Doen de artikelen 7 en 14, eerste lid, 1^o en 3^o, en tweede lid, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het ‘ handvest ’ van de sociaal verzekerde, volgens welke de sociaal verzekerden informatie moeten krijgen over de beroepsmogelijkheden en over de vormen en termijnen die moeten worden nageleefd om een beroep in te stellen, bij gebreke waaraan de beroepstermijn niet ingaat, geen discriminatie ontstaan ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in voorkomend geval in samenhang gelezen met artikel 23, derde lid, 2^o, van de Grondwet en/of met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in de interpretatie dat de in de voormelde bepalingen ter sprake gebrachte beroepstermijnen niet de verjaringstermijnen inhouden, zodat de ontstentenis van informatie over de verjaringstermijn van de vordering tot betaling van vergoedingen, bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de wet van 3 juli 1967, niet tot gevolg heeft dat wordt verhinderd dat die verjaringstermijn een aanvang neemt ?

2. Doet artikel 2, 4^o, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, volgens welke de bestuurden informatie moeten krijgen over de rechtsmiddelen en over de na te leven vormen en termijnen, bij gebreke waaraan de verjaringstermijn om het beroep in te stellen niet ingaat, geen discriminatie ontstaan ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in voorkomend geval in samenhang gelezen met artikel 23, derde lid, 2^o, van de Grondwet en/of met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in de interpretatie dat de in de voormelde bepaling ter sprake gebrachte (verjarings)termijnen om beroep in te stellen niet de verjaringstermijnen inhouden, zodat de ontstentenis van informatie over de verjaringstermijn van de vordering tot betaling van vergoedingen, bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de wet van 3 juli 1967, niet tot gevolg heeft dat wordt verhinderd dat die verjaringstermijn een aanvang neemt ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- J.-M. L., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Gilson, advocaat bij de balie te Namen;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Depré en Mr. E. de Lophem, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 14 juli 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen 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 1 september 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 1 september 2021 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*

Op 20 april 2013 wordt J.-M. L., penitentiair beambte in de gevangenis van Bergen, het slachtoffer van agressie door een gedetineerde.

Op 3 juni 2013 wijst de federale overheidsdienst Justitie (hierna : de FOD Justitie) J.-M. L. erop dat het incident beantwoordt aan de juridische kenmerken van een arbeidsongeval in de overheidssector. Die erkenning gebeurt onder voorbehoud van de beslissing van het Bestuur van de medische expertise (hierna : Medex), betreffende het bestaan van een letsel dat te wijten is aan het ongeval.

Op 17 juni 2014 stelt Medex de datum van consolidatie vast op 16 juni 2014 en is het van oordeel dat J.-M. L. voor de uitoefening van zijn beroep geen gevolgen heeft ondergaan die vergoedbaar zijn.

Op 26 september 2014 stelt de FOD Justitie J.-M. L. ervan in kennis dat hij genezen is, zonder blijvende arbeidsongeschiktheid, van de gevolgen van het arbeidsongeval van 20 april 2013. De FOD Justitie wijst hem eveneens erop dat hij een vordering aanhangig kan maken bij de rechtbank van zijn woonplaats indien hij niet akkoord gaat met die beslissing, en dat hij daarnaast over de mogelijkheid beschikt om, binnen een termijn van drie jaar, een herziening van de vergoedingen aan te vragen.

Op 21 oktober 2014 ondertekent J.-M. L. die beslissing voor ontvangst, met de vermelding « niet akkoord ».

Op 16 februari 2015 wijst de FOD Justitie J.-M. L. erop kennis te hebben genomen van zijn weigering om de kennisgeving van de beslissing betreffende de consolidatie te ondertekenen. De FOD Justitie doet gelden dat, uit juridisch oogpunt, het niet mogelijk is een herziening aan te vragen zolang de beslissing niet « voor akkoord » is ondertekend. Hij biedt J.-M. L. een nieuwe kans om het voorstel voor akkoord te ondertekenen en herinnert eraan dat, bij weigering, een beroep kan worden ingesteld bij de territoriaal bevoegde arbeidsrechtbank.

Op 7 februari 2018 stelt J.-M. L. een beroep in bij de Arbeidsrechtbank Henegouwen, afdeling Binche. Hij zoekt om de erkenning van een blijvende arbeidsongeschiktheid als gevolg van het ongeval en vraagt dat de FOD Justitie ertoe wordt veroordeeld hem de vergoedingen te betalen die hem verschuldigd zijn met toepassing van de arbeidsongevallenwetgeving.

De Arbeidsrechtbank wijst een vonnis op 8 januari 2019.

Op 4 juli 2019 stelt J.-M. L. hoger beroep in tegen dat vonnis bij het Arbeidshof te Bergen.

De verwijzende rechter is van oordeel dat de kennisgeving die aan de eisende partij voor de verwijzende rechter, bij brief van 26 september 2014, werd gedaan van een genezing zonder gevolgen na een arbeidsongeval, wordt geregeld door de wet van 11 april 1995 « tot invoering van het ‘ handvest ’ van de sociaal verzekerde » (hierna : het Handvest van de sociaal verzekerde), aangezien het gaat om een beslissing over een sociale prestatie. Die kennisgeving is eveneens onderworpen aan de wet van 11 april 1994 « betreffende de openbaarheid van bestuur » (hierna : de wet van 11 april 1994), vermits zij een beslissing met individuele strekking uitgaande van een federale administratieve overheid ter kennis brengt van een bestuurde, in de zin van artikel 2, 4°, van die wet. Die twee wetgevingen leggen op dat de kennisgevingen van de beslissingen die binnen hun toepassingsgebieden vallen, de bestaande beroepsmogelijkheden alsook de geldende vormen en termijnen vermelden.

De verwijzende rechter stelt evenwel vast dat de brief van de FOD Justitie van 26 september 2014 geen vermelding bevat van de verjaringstermijn van drie jaar waaraan de eventuele vordering van de eisende partij voor de verwijzende rechter onderworpen was krachtens artikel 20, eerste lid, van de wet van 3 juli 1967 « betreffende de preventie van of de schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten in de overheidssector » (hierna : de wet van 3 juli 1967).

Hij wijst eveneens erop dat het begrip « beroepstermijn », vervat in zowel de artikelen 7 en 14, eerste lid, 1° en 3°, en tweede lid, van het Handvest van de sociaal verzekerde, als artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994, op twee manieren kan worden geïnterpreteerd : ofwel omvat het de verjaringstermijnen, ofwel niet.

De verwijzende rechter beslist bijgevolg de twee hiervoor weergegeven prejudiciële vragen te stellen.

III. *In rechte*

– A –

A.1.1. De eisende partij voor de verwijzende rechter brengt in herinnering dat het slachtoffer van een arbeidsongeval in de overheidssector recht heeft op een rente in geval van blijvende arbeidsongeschiktheid, overeenkomstig artikel 3, eerste lid, 1°, b), van de wet van 3 juli 1967, en dat de vordering tot betaling van vergoedingen verjaart na het verstrijken van een termijn van drie jaar vanaf de dag waarop de betwiste administratieve handeling ter kennis werd gebracht. Zij is van mening dat die termijn van drie jaar een vooraf bepaalde termijn is die niet kan worden geschorst, noch gestuit.

A.1.2. De eisende partij voor de verwijzende rechter doet gelden dat artikel 23 van de wet van 11 april 1995 « tot invoering van het ‘ handvest ’ van de sociaal verzekerde » (hierna : het Handvest van de sociaal verzekerde) bepaalt dat tegen de beslissingen inzake betaling van prestaties, op straffe van verval, beroep moet worden ingesteld binnen een termijn van drie maanden vanaf de kennisgeving van die beslissingen, onverminderd gunstigere termijnen die uit de specifieke wetgevingen voortvloeien. Zij wijst erop dat het Hof van Cassatie van oordeel is dat de in die specifieke wetgevingen bepaalde verjaringstermijnen zulke gunstigere termijnen zijn, zodat niet kan worden geoordeeld dat een sociaal verzekerde die een beroep instelt na het verstrijken van de beroepstermijn van drie maanden, maar binnen de verjaringstermijn, van zijn recht vervallen is (Cass., 6 september 2010, S.10.0004.N).

Zij vermeldt eveneens dat in geen enkele beroepstermijn is voorzien inzake arbeidsongevallen. Daaruit volgt volgens haar dat de enige termijn die in acht moet worden genomen om de beslissing te betwisten voor de gewone rechtscolleges, de verjaringstermijn is.

A.1.3. Zij voert bovendien aan dat de artikelen 7 en 14 van het Handvest van de sociaal verzekerde en artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 « betreffende de openbaarheid van bestuur » (hierna : de wet van 11 april 1994), die opleggen dat de kennisgeving van beslissingen inzake vergoedingen de eventuele beroepsmogelijkheden alsook de geldende vormen en termijnen vermeldt, moeten worden geïnterpreteerd in die zin dat zij eveneens de vermelding van de verjaringstermijnen beogen, op zijn minst wanneer het om de enige toepasselijke termijn gaat.

A.1.4. De eisende partij voor de verwijzende rechter doet gelden dat, bij zijn arrest van 10 mei 2010 (S.08.0140.F), het Hof van Cassatie evenwel heeft geoordeeld dat de niet-vermelding van de in acht te nemen beroepstermijnen en –mogelijkheden niet tot gevolg had dat de verjaringstermijn van de vordering tot betaling van de vergoedingen niet ingaat, ongeacht of dat op grond is van de wetgeving inzake openbaarheid van bestuur of van artikel 7 van het Handvest van de sociaal verzekerde.

Zij is van mening dat die interpretatie onbestaanbaar is met het voormelde arrest van 6 september 2010.

Zij oordeelt dat de interpretatie van het Hof van Cassatie in strijd is met de geest van de wet van 11 april 1994 en nog meer met die van het Handvest van de sociaal verzekerde. Die normen hadden volgens haar tot doel de bestuurde en de sociaal verzekerde in staat te stellen om hun rechten te kennen met het oog op de uitoefening ervan. Zij is van mening dat de wetgever dus alle mogelijkheden van betwistingen bij een administratief of gewoon rechtscollege heeft willen dekken, ongeacht de betrokken handeling.

Zij voert aan dat die interpretatie eveneens ingaat tegen de tekst van artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994, die uitdrukkelijk verwijst naar de « verjaringstermijn voor het indienen van het beroep ».

A.1.5. Zij doet gelden dat, in de interpretatie van het Hof van Cassatie, de in het geding zijnde bepalingen een discriminatie creëren tussen, enerzijds, de sociaal verzekerden voor wie uitsluitend een beroepstermijn geldt van minimum drie maanden vanaf de kennisgeving van een beslissing die de beroepsmogelijkheid vermeldt en, anderzijds, de sociaal verzekerden die, zoals zij, over een verjaringstermijn beschikken, vermits die laatste termijn een aanvang neemt zelfs wanneer hij niet is vermeld in de kennisgeving van de betwiste handeling. Volgens de eisende partij voor de verwijzende rechter worden sociaal verzekerden dus verschillend behandeld naar gelang van het sociale risico. Zij wijst aldus erop dat de termijn om beroep in te stellen tegen een beslissing tot weigering, uitsluiting of opschorting van het recht op werkloosheidsuitkeringen, niet ingaat wanneer de kennisgeving die termijn niet vermeldt.

A.2.1. De Ministerraad brengt in herinnering dat het recht op toegang tot een rechter niet absoluut is en dat de wettelijke verval- en verjaringstermijnen tot de toelaatbare beperkingen van dat recht behoren. Die beperkingen streven meerdere legitieme doelstellingen na, te weten, onder meer, het waarborgen van de rechtszekerheid door een eindpunt vast te stellen voor de vorderingen en het verhinderen van onrechtvaardigheid die zou kunnen ontstaan wanneer rechtbanken zich zouden moeten uitspreken over gebeurtenissen die zich in een ver verleden hebben voorgedaan, op grond van bewijselementen waaraan niet langer geloof zou kunnen worden gehecht en die onvolledig zouden zijn vanwege de sindsdien verstreken tijd (EHRM, 11 maart 2014, *Howald Moor e.a. t. Zwitserland*, §§ 71-72; 17 juli 2018, *Ronald Vermeulen t. België*, § 43).

Volgens de Ministerraad kunnen de regels die inzake verjaring moeten worden nageleefd, niet in die zin worden beschouwd dat zij een rechtzoekende verhinderen om een beschikbaar rechtsmiddel aan te wenden (EHRM, 7 juli 2009, *Stagno t. België*, §§ 28-32).

Hij verwijst eveneens naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof volgens welke het recht op toegang tot een rechter wordt geschonden indien een beperking niet langer de rechtszekerheid en de goede rechtsbedeling dient. Hij herinnert eraan dat het Hof heeft geoordeeld dat de aard van een verjaringstermijn of de manier waarop hij wordt toegepast, in strijd zijn met het recht op toegang tot een rechter indien zij de rechtsonderhorige verhinderen om een rechtsmiddel aan te wenden dat in beginsel beschikbaar is, indien zij tot gevolg hebben dat elke vordering bij voorbaat tot mislukken is gedoemd of indien de haalbaarheid ervan afhankelijk is van omstandigheden buiten de wil van de verzoeker (arrest nr. 164/2014 van 6 november 2014, B.6.1 en B.6.2).

Hij is van mening dat de vereisten van de rechtspraak over de verjaringstermijn zich onderscheiden van die van de rechtspraak over de beroepstermijnen. Inzake beroepstermijnen oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat het belangrijk is dat de mogelijkheden inzake rechtsmiddelen en de termijnen duidelijk worden gesteld en zo expliciet mogelijk aan de rechtzoekenden ter kennis worden gebracht, zodat die laatsten gebruik ervan kunnen maken overeenkomstig de wet (EHRM, 1 maart 2011, *Faniel t. België*, § 30). Het Grondwettelijk Hof oordeelde op zijn beurt dat de niet-vermelding van de rechtsmiddelen in geval van kennisgeving van een administratieve jurisdictionele beslissing, terwijl die vermelding verplicht was bij de kennisgeving van een administratieve akte, niet redelijk verantwoord was (arrest nr. 107/2020 van 16 juli 2020, B.10).

A.2.2. De Ministerraad is van mening dat de personen die worden beoogd door de verjaringstermijn van artikel 20 van de wet van 3 juli 1967 en de personen die worden beoogd door een beroepstermijn, zoals die waarin artikel 23 van het Handvest van de sociaal verzekerde voorziet, zich niet in vergelijkbare situaties bevinden. Hij voert aan dat een verjaringstermijn verschilt van een beroepstermijn, die een vooraf bepaalde termijn is. Een verjaringstermijn treft alle subjectieve rechten, zonder onderscheid. Hij kan worden geschorst of gestuit. Een verjaring kan niet ambtshalve worden opgeworpen. Het verstrijken van een verjaringstermijn laat evenwel een natuurlijke verplichting bestaan. Een vooraf bepaalde termijn strekt ertoe het vervullen van bepaalde specifieke handelingen te versnellen. Hij kan niet worden geschorst of gestuit en kan wel ambtshalve worden opgeworpen. Hij is over het algemeen zeer kort.

Volgens de Ministerraad is de termijn die is vastgesteld bij artikel 20 van de wet van 3 juli 1967 een verjaringstermijn van drie jaar waarvoor de gronden voor stuiting en schorsing zijn vastgelegd bij het tweede lid van die bepaling. Die termijn kan dus, volgens hem, niet worden vergeleken met een beroepstermijn zoals die welke is vastgesteld bij artikel 23 van het Handvest van de sociaal verzekerde.

De Ministerraad doet gelden dat het fundamentele conceptuele onderscheid tussen een verjaringstermijn en een vooraf bepaalde termijn rechtvaardigt dat het Hof van Cassatie heeft geoordeeld dat de eerste soort van termijn - categorie waarbinnen de termijn van drie jaar ingesteld bij artikel 20 van de wet van 3 juli 1967 valt - niet onderworpen is aan de informatieverplichtingen die krachtens de getoetste regels van toepassing zijn op de

beroepstermijnen. Hij oordeelt dat dit onderscheid eveneens verklaart dat de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en, vervolgens, die van het Grondwettelijk Hof de verjaringstermijnen en de beroepstermijnen op verschillende wijze begrenzen ten opzichte van het recht op toegang tot een rechter.

A.2.3. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat het in het geding zijnde verschil in behandeling op een objectief criterium berust, namelijk de aard van de termijn, en gerechtvaardigd is door een legitiem doel, te weten het informeren van de rechtzoekenden opdat zij kennis zouden hebben van de rigide en vaak zeer korte beroepstermijnen.

Hij is eveneens van mening dat het verschil in behandeling niet leidt tot een onevenredige aantasting van het recht op toegang tot een rechter, aangezien de verjaring voor alle rechtsvorderingen geldt, zelfs wanneer die niet aan een specifieke beroepstermijn zijn onderworpen, aangezien zij kan worden gestuit of geschorst en aangezien zij niet van openbare orde is. Volgens de Ministerraad wordt een verjaring meestal gekenmerkt door een veel langere termijn dan de vooraf bepaalde termijnen.

De Ministerraad verwijst eveneens naar het arrest van 1 maart 2011, in zake *Faniel t. België*, waarbij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelde dat, ook al legt het recht op toegang tot een rechtbank op dat rechtzoekenden in kennis worden gesteld van de beroepsmogelijkheden en de toepasselijke beroepstermijnen, het niet erom gaat het recht te interpreteren, noch advies te verstrekken – wat alleen een advocaat kan doen -, maar aan te geven welk gevolg aan een vonnis kan worden gegeven. Hij is echter van mening dat, doordat zij de aard heeft van een universeel en moduleerbaar instituut, de verjaring vragen doet rijzen waarop de advocaat dient te antwoorden. Hij leidt eruit af dat de wetgever redelijkerwijs ervan kan uitgaan dat het de rechtzoekende toekomt zelf te informeren naar de verjaringsregels die op zijn situatie van toepassing zijn.

Hij doet bovendien gelden dat een niet-vermelding van de verjaringstermijnen in de kennisgeving van een administratieve handeling, de toegang tot een rechter niet belemmert wanneer die handeling uitdrukkelijk het bestaan van rechtsmiddelen en de manier waarop die kunnen worden aangewend vermeldt, zoals te dezen het geval is.

A.3.1. De eisende partij voor de verwijzende rechter is van mening dat de vergelijkbaarheid moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel van de maatregel.

Zij voert aan dat iedere rechtzoekende moet worden geïnformeerd over de beroepsmogelijkheden die hem worden geboden, ongeacht of hij zich moet conformeren aan een beroepstermijn dan wel aan een verjaringstermijn om een betwistingsprocedure in te stellen. Volgens haar bevinden diegenen die zich beroepen op het voordeel van een socialezekerheidsprestatie zich niet in een andere situatie, wat betreft de toepassing van de bij de in het geding zijnde bepalingen vastgestelde transparantieregels, naar gelang van de termijn waaraan zij onderworpen zijn.

Zij is van mening dat de wetgever heeft gewild dat de bestuurde en de sociaal verzekerde in kennis worden gesteld van de risico's die het verstrijken van de tijd doet ontstaan, zonder dat de duur van de termijn in aanmerking moet worden genomen.

Zij doet gelden dat er in dat opzicht geen reden is om sociaal verzekerden op verschillende wijze te beschermen naargelang zij een verzekering tegen arbeidsongevallen of het voordeel van een andere socialezekerheidswetgeving genieten.

Zij voert eveneens aan dat sociaal verzekerden die een leek zijn op dat gebied, absoluut niet in staat zijn om het onderscheid te maken tussen de beroepstermijnen van artikel 23 van het Handvest, de verjaringstermijnen en de vooraf bepaalde termijnen.

A.3.2. De eisende partij voor de verwijzende rechter is van mening dat, hoewel het juist is dat de toegang tot een rechter kan worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden, die voorwaarden geen afbreuk kunnen doen aan de essentie zelf van het recht.

Zij doet gelden dat de rechter rekening moet houden met het feit dat elke informatie over de termijnen of modaliteiten van een beroep ontbrak in de kennisgeving van het in eerste aanleg gewezen vonnis.

Zij is van mening dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld, bij zijn arrest van 31 januari 2012, in zake *Assunção Chaves t. Portugal*, dat het ontbreken van duidelijke, betrouwbare en officiële informatie over de rechtsmiddelen, vormen en termijnen van beroep, voor de verzoeker, afbreuk doet aan het recht op toegang tot een rechter.

Zij verwijst bovendien naar het voormelde arrest nr. 107/2020 van 16 juli 2020, waarbij het Grondwettelijk Hof oordeelde dat de vermelding van het bestaan van rechtsmiddelen in de betekening van een jurisdictionele beslissing een essentieel element is van het algemeen beginsel van behoorlijke rechtsbedeling en van het recht op toegang tot een rechter, dat voortvloeit uit artikel 13 van de Grondwet. Het Hof heeft daaruit afgeleid dat de verwachtingen met betrekking tot het recht op een eerlijk proces en het informeren van de rechtzoekende dat inherent is aan het recht op toegang tot een rechter, even reëel en legitiem zijn bij de adressaten van een beslissing van een administratief rechtscollege als bij de adressaten van een individuele administratieve akte, en dat het ontbreken van de voormelde verplichting afbreuk doet aan dat beginsel, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Bovendien is zij van oordeel dat redelijkerwijs niet kan worden aangevoerd dat, vermits de in het geding zijnde termijn een verjaringstermijn is, het de adressaat van de beslissing zou toekomen zelf te informeren naar de verjaringsregels die voor zijn situatie gelden, *a fortiori* in een contentieux van sociale zekerheid, contentieux waarbinnen de wetgever, voor de sociaal verzekerden, in een zeer bijzondere bescherming heeft willen voorzien.

A.4.1. De Ministerraad doet gelden dat de eisende partij voor de verwijzende rechter de termijn van drie jaar waarbinnen een sociaal verzekerde een herziening van de vergoedingen kan aanvragen, die een vooraf bepaalde termijn is, en de termijn van drie jaar waarbinnen een vordering tot betaling van vergoedingen verjaart, met elkaar verwart. Hij baseert zich meer bepaald op een analogie met een arrest van het Hof van Cassatie van 1 maart 1993 (*Arr. Cass.*, 1993, p. 233), dat betrekking had op artikel 72 van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, dat van toepassing is op de privésector. Bij dat arrest oordeelde het Hof van Cassatie dat de termijn om een vordering tot herziening van de vergoedingen in te stellen, geen verjaringstermijn was, maar een vooraf bepaalde termijn, van openbare orde, waarvan het verstrijken het verval van het recht zelf met zich meebrengt en die niet kan worden gestuit of geschorst.

Hij oordeelt dat uit die rechtspraak moet worden afgeleid dat een verjaringstermijn en een vooraf bepaalde termijn niet vergelijkbaar zijn op conceptueel vlak, omdat zij verschillende doelstellingen nastreven en aan verschillende regels inzake berekening onderworpen zijn.

A.4.2. De Ministerraad voert aan dat de rechtspraak van het Hof van Cassatie, die zich het onderscheid tussen die twee soorten termijnen eigen maakt, niet strijdig is met de rechtspraak over het begrip « gunstiger termijnen » in de zin van artikel 23 van het Handvest van de sociaal verzekerde. Volgens de Ministerraad volgt uit het feit dat die bepaling niet aangeeft welke soort termijn zij beoogt, en uit de parlementaire voorbereiding dat dit begrip de verjaringstermijnen omvat. Hij is van mening dat het gebruik van de termen « termijn om een voorziening in te stellen » in artikel 14 van het Handvest van de sociaal verzekerde, en van de termen « verjaringstermijn voor het indienen van het beroep » in artikel 2 van de wet van 11 april 1994, alsook de kenmerken van die termijnen aantonen dat de verjaringstermijnen niet door die bepalingen worden beoogd.

A.4.3. De Ministerraad oordeelt dat alle vorderingen onderworpen zijn aan een verjaringstermijn, zij het de gemeenrechtelijke termijn, terwijl alleen bepaalde vorderingen daarbovenop onderworpen zijn aan een beroepstermijn. Hij doet gelden dat, in tegenstelling tot hetgeen de eisende partij voor de verwijzende rechter lijkt te beweren, een vordering tot betaling van werkloosheidsuitkeringen verjaart na verloop van de termijn van tien jaar die is vastgesteld bij artikel 2262*bis* van het oud Burgerlijk Wetboek, zelfs indien de kennisgeving van de beslissing tot weigering, uitsluiting of opschorting van de uitkeringen niet de wettelijke vermeldingen bevat. De beroepstermijn van drie maanden kan pas ingaan nadat de vordering is verjaard.

Hij is van mening dat dit standpunt wordt bevestigd door de parlementaire voorbereiding van artikel 23 van het Handvest van de sociaal verzekerde, waarin wordt uiteengezet dat, wanneer in bepaalde takken van de sociale zekerheid in geen enkele termijn is voorzien voor het instellen van een beroep, dat laatste ontvankelijk is wanneer het wordt ingesteld binnen de gemeenrechtelijke termijn, die gunstiger is dan de termijn die is vastgesteld bij het Handvest van de sociaal verzekerde.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen en de context ervan

B.1.1. Artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 « betreffende de openbaarheid van bestuur » (hierna : de wet van 11 april 1994) bepaalt :

« Met het oog op een duidelijke en objectieve voorlichting van het publiek over het optreden van de federale administratieve overheden :

[...]

4° vermeldt elk document waarmee een beslissing of een administratieve handeling met individuele strekking uitgaande van een federale administratieve overheid ter kennis wordt gebracht van een bestuurde, de eventuele beroepsmogelijkheden, de instanties bij wie het beroep moet worden ingesteld en de geldende vormen en termijnen; bij ontstentenis neemt de verjaringstermijn voor het indienen van het beroep geen aanvang ».

B.1.2. De verwijzing naar de verjaringstermijn voor het indienen van het beroep volgt uit een amendement dat tot doel had de in het geding zijnde bepaling te formuleren op dezelfde manier als artikel 4 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 verantwoording van het amendement wordt eveneens gepreciseerd :

« Het feit dat de beroepsmogelijkheden over het hoofd werden gezien betekent niet dat de administratieve beslissing of handeling nietig is. Die laatste is al grievend en de belanghebbende hoeft geen enkele termijn af te wachten ‘ voor het indienen ’ van een eventueel beroep.

Het betreft de termijn voor het verval van het recht om beroep aan te tekenen, waarvan de aanvang aldus wordt uitgesteld » (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1112/2, p. 9).

B.2. Artikel 7 van de wet van 11 april 1995 « tot invoering van het ‘ handvest ’ van de sociaal verzekerde » (hierna : het Handvest van de sociaal verzekerde) bepaalt :

« De instellingen van sociale zekerheid en de diensten belast met de betaling van sociale prestaties zijn gehouden de belanghebbenden, uiterlijk op het moment van de uitvoering, in kennis te stellen van iedere hen betreffende gemotiveerde beslissing. De kennisgeving moet bovendien de bestaande mogelijkheden tot beroep vermelden, alsmede de vormen en termijnen die ter zake moeten worden nageleefd.

De Koning bepaalt hoe en wanneer de kennisgeving gebeurt. Hij bepaalt de gevallen waarin de kennisgeving niet hoeft plaats te vinden of waarin ze op het ogenblik van de uitvoering gebeurt ».

B.3. Artikel 14 van het Handvest van de sociaal verzekerde bepaalt :

« De beslissingen tot toekenning of weigering van de prestaties moeten de volgende vermeldingen bevatten :

- 1° de mogelijkheid om voor de bevoegde rechtbank een voorziening in te stellen;
- 2° het adres van de bevoegde rechtscolleges;
- 3° de termijn om een voorziening in te stellen en de wijze waarop dit moet gebeuren;
- 4° de inhoud van de artikelen 728 en 1017 van het Gerechtelijk Wetboek;
- 5° de refertes van het dossier en van de dienst die het beheert;

6° de mogelijkheid om opheldering te verkrijgen omtrent de beslissing bij de dienst die het dossier beheert of bij een aangewezen voorlichtingsdienst.

Indien de beslissing de in het eerste lid genoemde vermeldingen niet bevat, gaat de termijn om een voorziening in te stellen niet in.

De Koning kan bepalen dat het eerste lid niet van toepassing is op de prestaties die Hij bepaalt ».

B.4.1. Artikel 23 van het Handvest van de sociaal verzekerde bepaalt :

« Onverminderd gunstiger termijnen voortvloeiend uit specifieke wetgevingen moet tegen de beslissingen van de instellingen van sociale zekerheid die bevoegd zijn voor de toekenning, betaling of de terugvordering van prestaties, op straffe van verval, beroep worden ingesteld binnen drie maanden na de kennisgeving van die beslissingen of na de kennisneming van de beslissing door de sociaal verzekerde indien geen kennisgeving plaats had.

Onverminderd gunstiger termijnen voortvloeiend uit specifieke wetgevingen moet elk beroep tot erkenning van een recht tegen een instelling van sociale zekerheid ook worden ingesteld op straffe van verval, binnen drie maand na de vaststelling van het in gebreke blijven van de instelling ».

B.4.2. Oorspronkelijk voorzag die bepaling erin dat de beroepstermijn die zij vaststelde, van toepassing was « onverminderd gunstiger bepalingen van specifieke wetten ».

Die verduidelijking werd aangebracht tijdens de parlementaire voorbereiding teneinde rekening te houden met het feit dat sommige wetten, onder meer inzake arbeidsongevallen, gunstigere termijnen vaststelden dan de termijn van drie maanden waarin de ontworpen bepaling voorzag (*Parl. St.*, Kamer, 1991-1992, nr. 353/5, p. 74).

B.4.3. Bij artikel 27 van de wet van 25 juni 1997 « tot wijziging van de wet van 11 april 1995 tot invoering van een handvest van de sociaal verzekerde », heeft de wetgever die bewoordingen vervangen door een verwijzing naar de « gunstiger termijnen voortvloeiend uit specifieke wetgevingen ».

In de bespreking van die bepaling wordt uiteengezet :

« In sommige socialezekerheidsregelingen is thans geen termijn voorzien voor het instellen van beroep tegen (bepaalde) beslissingen. Daardoor is een beroep ontvankelijk indien het binnen de algemene termijn van 30 jaar wordt ingesteld. Daar deze termijn gunstiger is voor de betrokkene lijkt het niet de bedoeling van het Handvest om hier verandering in te brengen. Gelet op het ontbreken van een uitdrukkelijke gunstiger ‘ bepaling ’ zou artikel 23 van het Handvest echter kunnen geïnterpreteerd worden in de zin dat toch de termijn van drie maand voor het instellen van een beroep van toepassing wordt. Daarom wordt voorgesteld om het begrip ‘ gunstiger bepaling ’ te vervangen door ‘ gunstiger termijn ’.

Deze wijziging brengt mee dat ook in andere artikelen van het Handvest waar naar de termijn voor het instellen van beroep (of voorziening, bijvoorbeeld artikelen 14, [eerste lid,] 3°, [en] 18) wordt verwezen, deze op dezelfde manier moet worden geïnterpreteerd » (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, nr. 907/1, p. 19).

B.5. Artikel 19, eerste lid, van de wet van 3 juli 1967 « betreffende de preventie van of de schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten in de overheidssector » (hierna : de wet van 3 juli 1967) legt op dat geschillen met betrekking tot de toepassing van de wet, ook die over de vaststelling van het percentage van blijvende arbeidsongeschiktheid, worden verwezen naar de rechterlijke overheid die bevoegd is om kennis te nemen van de vorderingen met betrekking tot de vergoedingen waarin de wetgeving inzake herstel van schade uit arbeidsongevallen of uit beroepsziekten voorziet.

B.6. Artikel 20 van de wet van 3 juli 1967 bepaalt :

« Vorderingen tot betaling van vergoedingen verjaren na het verstrijken van een termijn van drie jaar te rekenen van de dag waarop de betwiste administratieve rechtshandeling ter kennis werd gebracht. Vorderingen tot betaling van de bijslagen wegens verergering van de blijvende arbeidsongeschiktheid en van de overlijdensbijslagen verjaren na drie jaar vanaf de eerste dag volgend op de betalingsperiode waarop zij betrekking hebben, voor zover de verjaringstermijn van een eventuele hoofdvordering tot betaling van de op deze periode betrekking hebbende vergoedingen niet is verstreken.

De verjaringen die gelden voor de in het voorgaande lid bedoelde vorderingen worden gestuit of geschorst op dezelfde wijze en op dezelfde gronden als bepaald door de wetgeving op de arbeidsongevallen of door de wetgeving op de beroepsziekten ».

B.7. Artikel 8 van het koninklijk besluit van 24 januari 1969 « betreffende de schadevergoeding, ten gunste van de personeelsleden van de overheidssector, voor arbeidsongevallen en voor ongevallen op de weg naar en van het werk » (hierna : het koninklijk besluit van 24 januari 1969) duidt met name het Bestuur van de medische expertise aan om het oorzakelijk verband na te gaan tussen het arbeidsongeval en de periodes van arbeidsongeschiktheid en om de consolidatiedatum en het percentage van blijvende arbeidsongeschiktheid vast te stellen.

B.8. Artikel 9, § 3, van het koninklijk besluit van 24 januari 1969 bepaalt :

« Het Bestuur van de medische expertise deelt de minister of zijn gemachtigde zijn beslissing mee, die hetzij bestaat uit de toekenning van een percentage van blijvende ongeschiktheid, hetzij uit een genezing zonder blijvende arbeidsongeschiktheid.

[...]

Wanneer het ongeval geen percentage van blijvende ongeschiktheid met zich meebrengt, deelt de minister of zijn gemachtigde per aangetekend schrijven een beslissing tot genezenverklaring zonder blijvende arbeidsongeschiktheid mee ».

*Ten gronde**Wat de eerste prejudiciële vraag betreft*

B.9. De eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van de artikelen 7 en 14, eerste lid, 1° en 3°, en tweede lid, van het Handvest van de sociaal verzekerde met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet en met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre de voormelde artikelen van het Handvest van de sociaal verzekerde opleggen dat de kennisgeving van de beoogde individuele beslissingen de beroepstermijnen vermeldt, zo niet beginnen die termijnen niet te lopen, maar niet dezelfde vermelding opleggen voor de verjaringstermijnen van de vordering, zodat de verjaringstermijn van de vordering tot betaling van vergoedingen bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de wet van 3 juli 1967 een aanvang neemt vanaf de kennisgeving van de beslissing, zelfs indien die beslissing die termijn niet vermeldt.

B.10. Artikel 7 van het Handvest van de sociaal verzekerde en artikel 3, 4°, van de wet van 12 november 1997 « betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten », dat een regel bevat die vergelijkbaar is met artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994, zijn door het Hof van Cassatie geïnterpreteerd.

Dat Hof oordeelde dat « de niet-vermelding van de beroepstermijnen en –mogelijkheden [...] niet tot gevolg [heeft] dat de verjaringstermijn van de vordering tot betaling van de vergoedingen niet ingaat », wat betreft de verjaringstermijn die werd ingevoerd bij artikel 20, eerste lid, van de wet van 3 juli 1967 (Cass., 10 mei 2010, S.08.0140.F).

B.11. Daarnaast oordeelde het Hof van Cassatie, met betrekking tot artikel 23 van het Handvest van de sociaal verzekerde, dat « uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat met de bewoordingen ‘ gunstiger termijnen, voortvloeiend uit de specifieke wetgevingen ’ [...], ook de in de specifieke wetgevingen bepaalde verjaringstermijnen zijn bedoeld, binnen dewelke de vorderingen tot toekenning, betaling of terugvorderingen dienen te worden ingesteld wanneer in die wetgevingen geen beroepstermijn is bepaald » (Cass., 6 september 2010, S.10.0004.N.).

Luidens die arresten worden verjaringstermijnen dus beoogd door artikel 23 van het Handvest van de sociaal verzekerde, terwijl zij niet worden beoogd door artikel 7 van die wet.

B.12. De eerste prejudiciële vraag heeft echter ook betrekking op artikel 14, eerste lid, 1° en 3°, en tweede lid, van het Handvest van de sociaal verzekerde. Dat artikel wordt niet beoogd door het voormelde arrest van het Hof van Cassatie van 10 mei 2010, dat geen betrekking had op een betwisting betreffende een beslissing tot toekenning of weigering van sociale prestaties (zie de conclusie van procureur-generaal Leclercq en het arrest van het Arbeidshof te Luik van 21 april 2008, AR 35.032/07, waartegen de voorziening was gericht).

Artikel 14 van het Handvest van de sociaal verzekerde heeft specifiek betrekking op de vermeldingen die de beslissingen tot toekenning of weigering van sociale prestaties moeten bevatten, terwijl artikel 7 van het Handvest van de sociaal verzekerde, meer algemeen, de vermeldingen beoogt die de kennisgeving van elke gemotiveerde individuele beslissing betreffende de belanghebbenden moet bevatten.

Artikel 14 is veeleisender dan artikel 7 wat betreft de vermeldingen die moeten voorkomen in de beslissing tot toekenning of weigering van prestaties. Het bepaalt ook uitdrukkelijk dat, indien de beslissing niet aan die vereisten beantwoordt, de termijn om een voorziening in te stellen niet ingaat.

Uit het voorgaande volgt dat wanneer, zoals te dezen, een beslissing tot weigering van sociale prestaties in het geding is, artikel 14 van het Handvest van de sociaal verzekerde van toepassing is, en niet artikel 7 ervan.

B.13. Zoals in B.4.3 is vermeld, werd bij de wet van 25 juni 1997 artikel 23 van het Handvest van de sociaal verzekerde zodanig gewijzigd dat het beoogde beroep kan worden ingesteld binnen de in een specifieke wetgeving bepaalde verjaringstermijn, wanneer die gunstiger is dan de beroepstermijn van drie maanden die bij het voormelde artikel 23 is vastgesteld, wat het geval is voor de verjaringstermijn van drie jaar die is bepaald in artikel 20 van de wet van 3 juli 1967 voor de vorderingen tot betaling van vergoedingen.

Overeenkomstig de intentie van de wetgever, zoals uitgedrukt in de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 juni 1997, en in een coherente interpretatie van het Handvest

van de sociaal verzekerde in zijn geheel, heeft de voormelde wetswijziging eveneens tot gevolg dat het begrip « termijn om een voorziening in te stellen », bedoeld in artikel 14, eerste lid, 3°, van het Handvest van de sociaal verzekerde, op dezelfde manier moet worden geïnterpreteerd en derhalve ook de verjaringstermijnen beoogt. Een dergelijke interpretatie sluit ook aan bij het doel dat de wetgever met artikel 14, eerste lid, 3° heeft nagestreefd, in zoverre hij heeft willen waarborgen dat de sociaal verzekerde wordt ingelicht over alle rechtsmiddelen die hij kan aanwenden tegen een voor hem ongunstige beslissing.

B.14. Daaruit volgt dat wat betreft de vorderingen tot betaling van vergoedingen de in artikel 20 van de wet van 3 juli 1967 bedoelde verjaringstermijn moet worden beschouwd als een termijn om een voorziening in te stellen in de zin van artikel 14, eerste lid, 3°, van het Handvest van de sociaal verzekerde, zodat de beslissing tot toekenning of weigering van sociale prestaties op grond van de wet van 3 juli 1967 dient te verwijzen naar die termijn en dat bij gebrek aan een dergelijke vermelding deze niet ingaat.

B.15. De eerste prejudiciële vraag berust bijgevolg op een kennelijk verkeerd uitgangspunt en behoeft geen antwoord.

Wat de tweede prejudiciële vraag betreft

B.16. De tweede prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet en met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre die bepaling oplegt dat de kennisgeving van beslissingen of administratieve handelingen met individuele strekking de beroepstermijnen moet vermelden - zo niet nemen die termijnen geen aanvang -, maar niet oplegt dat die kennisgeving de verjaringstermijnen van de vordering moet vermelden, zodat de verjaringstermijn wat betreft de vordering tot betaling van vergoedingen bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de wet van 3 juli 1967 een aanvang neemt vanaf de kennisgeving van de beslissing, zelfs indien die beslissing die termijn niet vermeldt.

B.17. Rekening houdend met hetgeen is vermeld in B.13 en B.14, is het antwoord op de prejudiciële vraag niet nuttig voor de oplossing van het bodemgeschil. Bijgevolg heeft de tweede prejudiciële vraag geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De prejudiciële vragen behoeven 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 18 november 2021.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût