



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 150/2024
van 12 december 2024
Rolnummer : 8135**

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 « betreffende de openbaarheid van bestuur », gesteld door de Arbeidsrechtbank te Luik, afdeling Luik.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Danny Pieters en Kattrin Jadin, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 22 december 2023, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 8 januari 2024, heeft de Arbeidsrechtbank te Luik, afdeling Luik, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Voert artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, volgens hetwelk de beroepsmogelijkheden en de in acht te nemen vormvereisten en termijnen ter kennis moeten worden gebracht van de bestuurd, bij ontstentenis waarvan de verjaringstermijn voor het indienen van het beroep geen aanvang neemt, geen discriminatie in, in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in voorkomend geval in samenhang gelezen met artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet en/of met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in die interpretatie dat de in de voormelde bepaling vermelde beroepstermijnen niet de verjaringstermijnen omvatten, zodat de afwezigheid van informatie in de beslissingen die MEDEX heeft genomen overeenkomstig artikel 8 van het koninklijk besluit van 13 juli 1970 betreffende de schadevergoeding, ten gunste van sommige personeelsleden van overheidsdiensten of overheidsinstellingen van de lokale sector, voor arbeidsongevallen en voor ongevallen op de weg naar en van het werk, ten aanzien van de verjaringstermijn van de vordering tot betaling van de vergoedingen, bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de wet van 3 juli 1967, niet tot gevolg heeft de aanvang van die verjaringstermijn te beletten, in de hypothese dat de openbare werkgever geen enkel voorstel heeft geformuleerd

overeenkomstig artikel 9, § 3, tweede lid, van het voormelde koninklijk besluit van 13 juli 1970 en geen enkele beslissing heeft genomen overeenkomstig artikel 10 van het voormelde koninklijk besluit van 13 juli 1970 ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Marc Popelier;
- de stad Luik, vertegenwoordigd door haar gemeentecollege, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Vincent Neuprez en mr. Stéphanie Adam, advocaten bij de balie Luik-Hoei;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Bernard Renson, advocaat bij de balie te Brussel.

De stad Luik heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 9 oktober 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Kattrin Jadin en Danny Pieters te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Op 29 mei 2000 is Marc Popelier, die werkt voor de stad Luik, het slachtoffer van een arbeidsongeval. Op 15 oktober 2001 stelt het Bestuur van de medische expertise (hierna : Medex) de datum van consolidatie vast op 1 december 2000, met een graad van gedeeltelijke blijvende arbeidsongeschiktheid van 3 %. Volgens het document dat door Medex aan Marc Popelier is gericht, zou de beslissing van Medex van 15 oktober 2001 op 14 november 2001 zijn doorgegeven aan de stad Luik. Bij gebrek aan een beslissing van de stad Luik op 23 september 2020 maakt Marc Popelier de zaak aanhangig bij het verwijzende rechtscollege. Hij vordert dat de stad Luik ertoe wordt veroordeeld hem de wettelijke vergoedingen op grond van een graad van gedeeltelijke blijvende arbeidsongeschiktheid van 3 %, alsook de medische kosten die zijn verbonden aan het desbetreffende arbeidsongeval, te betalen. De stad Luik – die overigens beweert de beslissing van Medex van 15 oktober 2001 niet te hebben ontvangen – doet gelden dat de vordering is verjaard.

Het verwijzende rechtscollege merkt allereerst op dat artikel 20 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) bepaalt dat « 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 ». Volgens het verwijzende rechtscollege blijkt uit een arrest van het Hof van Cassatie van 4 juni 2007 (Cass., 4 juni 2007, ECLI:BE:CASS:2007:ARR.20070604.3) dat de beslissing van Medex van 15 oktober 2001 te dezen het aanvangspunt van de verjaringstermijn van drie jaar zou moeten uitmaken. Nog steeds volgens het verwijzende

rechtscollege is de te dezen in het geding zijnde situatie die waarin het slachtoffer van een arbeidsongeval de verjaringstermijn laat verstrijken, niet wetende dat de niet-betwiste beslissing van Medex die termijn heeft doen ingaan.

Het verwijzende rechtscollege onderzoekt vervolgens of de beslissing van Medex de rechtsmiddelen diende te vermelden. Het verwijzende rechtscollege is van oordeel dat de wet van 11 april 1995 « tot invoering van het ‘handvest’ van de sociaal verzekerde » (hierna : het Handvest van de sociaal verzekerde), in het bijzonder de artikelen 7, 14 en 23 ervan, niet van toepassing is op Medex, aangezien Medex geen instelling van sociale zekerheid is en geen beslissing tot toekenning of weigering van de prestaties neemt. Het verwijzende rechtscollege is van oordeel dat Medex evenwel een administratieve overheid is in de zin van artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 « betreffende de openbaarheid van bestuur » (hierna : de wet van 11 april 1994), zoals het van toepassing was vóór de wijziging ervan bij de wet van 12 mei 2024 « tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en tot opheffing van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten ». Dat artikel bepaalt dat « 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 [vermeldt]; bij ontstentenis neemt de verjaringstermijn voor het indienen van het beroep geen aanvang ». Het verwijzende rechtscollege merkt evenwel op dat het Hof van Cassatie, bij een arrest van 10 mei 2010, dat met name betrekking heeft op de soortgelijke bepaling die was bedoeld in artikel 3, 4°, van de wet van 12 november 1997 « betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten » (hierna : de wet van 12 november 1997), heeft geoordeeld dat de niet-vermelding van de rechtsmiddelen en van de in acht te nemen termijnen, in een door de openbare werkgever ter kennis gebracht vergoedingsvoorstel, niet tot gevolg heeft dat de verjaringstermijn niet ingaat (Cass., 10 mei 2010, ECLI:BE:CASS:2010:ARR.20100510.3). Het verwijzende rechtscollege merkt desalniettemin op dat het Hof, in een situatie waarin de openbare werkgever een beslissing tot genezenverklaring zonder gevolgen had genomen, in het kader van het onderzoek van de eerste prejudiciële vraag in het arrest nr. 163/2021 van 18 november 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.163), heeft geoordeeld dat 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 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 zodat bij gebrek aan een dergelijke vermelding deze niet ingaat. Het verwijzende rechtscollege onderzoekt vervolgens de argumentatie van Marc Popelier volgens welke artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994, indien het in die zin wordt geïnterpreteerd dat het Medex niet de verplichting oplegt om de in artikel 20 van de wet van 3 juli 1967 bedoelde verjaringstermijn te vermelden, een discriminatie met zich meebrengt tussen de slachtoffers van een arbeidsongeval in de overheidssector die een beslissing van de openbare werkgever ontvangen en die welke een dergelijke beslissing niet ontvangen. Het verwijzende rechtscollege is van oordeel dat er te dezen geen klaarblijkelijke ontstentenis van ongrondwettigheid is. Het merkt op dat het Hof zich nog niet heeft uitgesproken over die kwestie, aangezien het, bij het voormelde arrest nr. 163/2021, heeft geoordeeld dat de tweede prejudiciële vraag, die betrekking had op artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994, niet nuttig was voor de oplossing van het bodemgeschil in die zaak. Het verwijzende rechtscollege beslist dan ook om aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de door de Ministerraad en door de stad Luik opgeworpen excepties

A.1.1. Na te hebben verwezen naar het voormelde arrest van het Hof nr. 163/2021, doet de Ministerraad gelden dat de prejudiciële vraag op het kennelijk verkeerde uitgangspunt berust volgens hetwelk artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 te dezen van toepassing zou zijn. Hij voert aan dat de beslissing van Medex noch een « beslissing » is, noch « een administratieve handeling met individuele strekking uitgaande van een federale administratieve overheid [die] ter kennis wordt gebracht van een bestuurde » in de zin van die bepaling. Hij beklemtoont dat de geneeskundige dienst het dossier enkel met betrekking tot de medische aspecten ervan onderzoekt en een beoordeling of een advies formuleert die ter kennis worden gebracht van de overheid en niet van een bestuurde. Hij merkt op dat de overheid, in voorkomend geval, het percentage van blijvende

arbeidsongeschiktheid kan verhogen dat is vastgesteld door de geneeskundige dienst, die dus niet beslist over dat percentage (artikel 9 van het koninklijk besluit van 13 juli 1970 « betreffende de schadevergoeding, ten gunste van sommige personeelsleden van overheidsdiensten of overheidsinstellingen van de lokale sector, voor arbeidsongevallen en voor ongevallen op de weg naar en van het werk »). De Ministerraad besluit daaruit dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft.

A.1.2. De stad Luik sluit zich aan bij die door de Ministerraad opgeworpen exceptie.

A.2. De stad Luik doet in hoofddorde eveneens gelden dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, aangezien noch het in het geding zijnde verschil in behandeling, noch de vergeleken categorieën van personen erin worden geïdentificeerd.

Ten gronde

A.3. Marc Popelier merkt op dat het Hof van Cassatie, bij het voormelde arrest van 4 juni 2007, heeft geoordeeld dat de administratieve rechtshandeling waarvan de kennisgeving het aanvangspunt van de in artikel 20 van de wet van 3 juli 1967 bedoelde verjaring vormt, niet uitsluitend de beslissing van de overheid is, maar dat ze, wanneer de vordering tot betaling van de vergoedingen wordt ingesteld vooraleer die beslissing is genomen, het voorstel van Medex kan zijn. Volgens hem blijkt uit dat arrest dat bij gebrek aan een beslissing van de stad Luik het te dezen de beslissing van Medex is die de in artikel 20 van de wet van 3 juli 1967 bedoelde betwiste administratieve rechtshandeling uitmaakt. Hij voert aan dat artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 van toepassing is op de beslissing van Medex, aangezien het een beslissing met individuele strekking betreft en aangezien Medex een administratieve overheid is. Aangezien die beslissing de rechtsmiddelen en de in acht te nemen vormen en termijnen niet vermeldt, zou volgens hem de verjaringstermijn dus geen aanvang moeten nemen. Hij bekritiseert het arrest van het Hof van Cassatie van 10 mei 2010, waarbij dat Hof een arrest van het Arbeidshof te Luik heeft verbroken dat had geoordeeld dat de niet-vermelding van de verjaringstermijn van drie jaar, in het vergoedingsvoorstel van de openbare werkgever, verhinderde dat die termijn een aanvang nam, en dat eraan had toegevoegd dat dezelfde vaststelling vereist zou zijn indien de beslissing van Medex de betwiste administratieve rechtshandeling had uitgemaakt. Marc Popelier betwist de interpretatie van het Hof van Cassatie volgens welke noch de wetgeving inzake de openbaarheid van bestuur, noch artikel 7 van het Handvest van de sociaal verzekerde de vermelding van de verjaringstermijn van drie jaar opleggen opdat die een aanvang neemt. Volgens hem is die interpretatie in strijd met het doel van de wetgever om het de betrokken personen mogelijk te maken hun rechten te kennen, druist zij in tegen de tekst van de wetgeving inzake de openbaarheid van bestuur en doet zij een onverantwoord verschil in behandeling ontstaan naargelang een beroepstermijn of een verjaringstermijn in het geding is. Nog steeds volgens hem blijkt uit het voormelde arrest van het Hof nr. 163/2021 dat, indien de beslissing van de overheid de in artikel 20 van de wet van 3 juli 1967 bedoelde verjaringstermijn van drie jaar niet vermeldt, die geen aanvang neemt, krachtens artikel 14 van het Handvest van de sociaal verzekerde. Hij doet gelden dat, indien artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 in die zin wordt geïnterpreteerd dat het Medex niet de verplichting oplegt om die verjaringstermijn te vermelden, daaruit dan een verschil in behandeling voortvloeit tussen de slachtoffers van een arbeidsongeval in de overheidssector, naargelang zij al dan niet een beslissing van de overheid ontvangen. In het eerste geval, indien de beslissing van de overheid de verjaringstermijn van drie jaar niet vermeldt, neemt die geen aanvang. In het laatste geval neemt de verjaringstermijn van drie jaar een aanvang vanaf de kennisgeving van de beslissing van Medex, ook al wordt die termijn daarin niet vermeld. Marc Popelier doet gelden dat de twee vergeleken categorieën vergelijkbaar zijn en dat het verschil in behandeling niet redelijk verantwoord is. Hij voert aan dat, ten eerste, indien de beslissing van Medex de in artikel 20 van de wet van 3 juli 1967 bedoelde betwiste administratieve rechtshandeling kan uitmaken, dat komt omdat zij in de plaats wordt gesteld van de beslissing van de overheid en omdat zij dus als een beslissing tot toekenning of weigering van sociale prestaties moet worden beschouwd. Ten tweede heeft het in het geding zijnde verschil in behandeling het averechtse effect dat de overheid zich eraan zou kunnen onttrekken een beslissing te nemen, enkel opdat de verjaringstermijn een aanvang neemt buiten medeweten van het slachtoffer. Ten derde wijst hij met nadruk op het doel van de wetgever om de sociaal verzekerden te beschermen en hen te waarschuwen voor de risico's die zijn verbonden aan het verstrijken van de tijd. Ten slotte verwijst hij naar het arrest van het Hof nr. 107/2020 van 16 juli 2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.107), alsook naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

A.4. De Ministerraad voert aan dat de in artikel 20 van de wet van 3 juli 1967 bedoelde betwiste administratieve rechtshandeling in de regel het vergoedingsvoorstel is dat door de overheid aan het slachtoffer van het arbeidsongeval is voorgelegd. Hij merkt op dat het ook kan gaan om het voorstel van de geneeskundige dienst, zoals blijkt uit het voormelde arrest van het Hof van Cassatie van 4 juni 2007, waarvan de lering daarna door

vonnisgerechten werd gevolgd. Na met name te hebben herinnerd aan de inhoud van het voormelde arrest van het Hof van Cassatie van 10 mei 2010, doet de Ministerraad gelden dat de rechtspraak van het Hof van Cassatie wordt getemperd door het voormelde arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 163/2021, dat in het verlengde ligt van het voormelde arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 107/2020 en van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Bijgevolg, gesteld dat de beslissing van Medex de in artikel 20 van de wet van 3 juli 1967 bedoelde betwiste administratieve rechtshandeling uitmaakt, dient volgens de Ministerraad de rechtspraak van het Hof van toepassing te zijn, zodat, indien de beslissing van Medex de verjaringstermijn van drie jaar niet vermeldt, die geen aanvang neemt. Nog steeds volgens hem volgt daaruit dat de slachtoffers van een arbeidsongeval op dezelfde wijze worden behandeld, ongeacht of zij al dan niet een voorstel van de overheid hebben ontvangen, aangezien, bij niet-vermelding van de verjaringstermijn van drie jaar in het voorstel van de overheid, net zoals bij niet-vermelding van die termijn in de beslissing van Medex, die termijn geen aanvang neemt. Hij besluit daaruit dat het in het geding zijnde verschil in behandeling onbestaande is en dat artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 bestaanbaar is 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.

A.5. De stad Luik doet, in ondergeschikte orde, gelden dat, gesteld dat de prejudiciële vraag betrekking heeft op het verschil in behandeling tussen de slachtoffers van een arbeidsongeval in de overheidssector die een beslissing van de openbare werkgever ontvangen en die welke een dergelijke beslissing niet ontvangen, die twee categorieën van personen niet vergelijkbaar zijn. De slachtoffers die tot de eerste categorie behoren, ontvangen een beslissing van de overheid, die een beslissing tot toekenning of weigering van sociale prestaties is en die wordt beoogd in artikel 14 van het Handvest van de sociaal verzekerde, zoals blijkt uit het voormelde arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 163/2021. De slachtoffers die tot de laatste categorie behoren, ontvangen daarentegen geen beslissing van de overheid maar conclusies van Medex, dat geen instelling van sociale zekerheid is, dat geen enkele beslissing tot toekenning of weigering van prestaties neemt en waarvan de conclusies niet worden beoogd in de artikelen 7 en 14 van het Handvest van de sociaal verzekerde. De stad Luik merkt op dat het voormelde arrest van het Hof van Cassatie van 10 mei 2010 betrekking heeft op een zaak waarin een voorstel door de overheid ter kennis was gebracht aan het slachtoffer en waarbij op dat voorstel, aangezien het slachtoffer niet ermee instemde, geen beslissing van de overheid was gevolgd. Uitspraak doende ten aanzien van artikel 7 van het Handvest van de sociaal verzekerde en ten aanzien van artikel 3, 4°, van de wet van 12 november 1997, heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat de niet-vermelding van de termijnen van eventuele rechtsmiddelen niet tot gevolg had dat de in artikel 20 van de wet van 3 juli 1967 bedoelde verjaringstermijn niet inging. Volgens de stad Luik wordt dat arrest van het Hof van Cassatie niet in het geding gebracht in het voormelde arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 163/2021, aangezien dat laatste een situatie betreft waarin de overheid een beslissing heeft genomen en het betrekking heeft op artikel 14 van het Handvest van de sociaal verzekerde. Aldus hebben de voormelde arresten van het Grondwettelijk Hof en van het Hof van Cassatie, nog steeds volgens haar, dus noch op dezelfde bepalingen, noch op dezelfde handeling van de overheid betrekking, waarmee in de argumentatie van de Ministerraad geen rekening wordt gehouden. De stad Luik merkt op dat het voormelde arrest van het Hof nr. 163/2021 noch op het voorstel van de overheid, noch op de conclusies van Medex betrekking heeft. Zij voert aan dat, indien de niet-vermelding van de rechtsmiddelen in het voorstel van de overheid niet tot gevolg heeft dat wordt verhinderd dat de verjaringstermijn een aanvang neemt, niets verantwoordt dat het ontbreken van een dergelijke vermelding in de conclusies van Medex een dergelijk gevolg heeft. Ten slotte doet de stad Luik gelden dat de enige verplichting die aan Medex zou kunnen worden opgelegd, erin zou bestaan het slachtoffer te informeren over het interne administratieve beroep bij Medex. Zij merkt immers op dat Medex, in het verdere verloop van de procedure, geen partij is in het geding en dat Medex dus niet ertoe kan zijn gehouden rechtsmiddelen te vermelden die niet op Medex betrekking hebben. De stad Luik besluit daaruit dat de in het geding zijnde bepaling niet discriminerend is.

- B -

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

B.1.1. Wat de arbeidsongevallen in de overheidssector betreft, wordt de regeling 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) toepasselijk verklaard op onder meer de leden van het gemeentepersoneel bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 13 juli 1970 « betreffende de schadevergoeding, ten gunste van sommige personeelsleden van overheidsdiensten of overheidsinstellingen van de lokale sector, voor arbeidsongevallen en voor ongevallen op de weg naar en van het werk » (hierna : het koninklijk besluit van 13 juli 1970).

B.1.2. Artikel 8 van het koninklijk besluit van 13 juli 1970, zoals van toepassing voor het verwijzende rechtscollege, bepaalt dat de geneeskundige dienst het percentage van blijvende arbeidsongeschiktheid vaststelt en de overheid in kennis stelt van zijn beslissing.

Artikel 9 van hetzelfde koninklijk besluit, zoals van toepassing voor het verwijzende rechtscollege, bepaalt dat de overheid, in geval van blijvende arbeidsongeschiktheid, nagaat of de toekenningsvoorwaarden zijn vervuld, dat zij beoordeelt of er aanleiding bestaat om het door de geneeskundige dienst vastgestelde percentage te verhogen en dat zij het slachtoffer de betaling van een rente voorstelt. Bij zijn arrest van 7 februari 2000 heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat « de beslissing van de geneeskundige dienst voor de overheid bindend is in zoverre deze dienst een blijvende invaliditeit erkent en dat de overheid alleen het vastgestelde percentage kan verhogen » (Cass., 7 februari 2000, ECLI:BE:CASS:2000:ARR.20000207.6).

Artikel 10 van het koninklijk besluit van 13 juli 1970, zoals van toepassing voor het verwijzende rechtscollege, bepaalt dat, wanneer het slachtoffer ermee instemt, het rentevoorstel wordt opgenomen in een beslissing van de overheid en dat die beslissing ter kennis wordt gebracht van het slachtoffer.

B.1.3. Artikel 19, eerste lid, van de wet van 3 juli 1967 bepaalt dat « alle geschillen met betrekking tot de toepassing van deze 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 ».

Artikel 20, eerste lid, eerste zin, van de wet van 3 juli 1967 bepaalt dat « 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 ».

De kennisgeving van de betwiste administratieve rechtshandeling werd ingevoerd als aanvangspunt van de verjaringstermijn van de vordering tot betaling van vergoedingen bij artikel 7 van de wet van 20 mei 1997 « houdende diverse maatregelen inzake ambtenarenzaken » (hierna : de wet van 20 mei 1997). De parlementaire voorbereiding van de wet van 20 mei 1997 vermeldt :

« Dit artikel beoogt het wijzigen van de aanvang van de verjaringstermijn. Voor het ogenblik verwijst artikel 20 van de wet van 3 juli 1967 gewoon naar de wet van 10 april 1971 (regeling van arbeidsongevallen in de privé-sector). De termijn is dus 3 jaar.

Talrijke beslissingen hadden uitgewezen dat, in de overheidssector, de verjaringstermijn slechts kon lopen vanaf de definitieve administratieve beslissing, dit is vanaf het moment waarop de betwisting kan ontstaan.

Het Hof van Cassatie heeft er anders over beslist. Volgens dat Hof loopt de verjaringstermijn vanaf de datum van het begin van de arbeidsongeschiktheid, een datum die meestal met de dag van het ongeval overeenkomt.

Ingevolge dit arrest van het Hof van Cassatie zijn talrijke beslissingen afgestemd op de rechtspraak van het Hof.

Maar sommige ervan volgen de oplossing van het Hof van Cassatie niet en blijven voort de datum van de definitieve administratieve beslissing als vertrekpunt van de verjaring nemen.

Aangezien deze procedure dikwijls lang en heel zwaar is, is de berekeningswijze thans dikwijls nadelig voor de slachtoffers. Bijgevolg stelt de Regering voor het vertrekpunt van de termijn te wijzigen en vast te stellen op de datum waarop het recht dat de vergoeding instelt betwist wordt.

Met andere woorden, het zal niet mogelijk zijn van de getroffene te eisen dat hij, bij het betwisten van een beslissing die tegenover hem is genomen, het verstrijken van de administratieve procedure afwacht om zijn rechten te laten gelden, uit schrik dat men in verschillende gevallen de verjaring en derhalve de onontvankelijkheid van zijn aanvraag zou invoeren. Voortaan zal men de administratieve procedure niet meer kunnen beschouwen als verplicht voorafgaand aan het rechtsgeding.

De regering wil eveneens verduidelijken dat men onder ‘ administratieve vordering ’ elke beslissing moet verstaan die door de werkgever of de Administratieve gezondheidsdienst [voortaan het Bestuur van de medische expertise (hierna : Medex)] tijdens de duur van de administratieve procedure zou worden getroffen » (*Parl. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 645/1, pp. 5-6).

Tijdens de commissiebesprekingen werd gepreciseerd dat de bij artikel 7 van de wet van 20 mei 1997 aangebrachte wijziging ertoe strekt « [dat] de verjaringstermijn van de vordering

tot betaling van vergoedingen nooit begint te lopen vooraleer kennis van de administratieve beslissing werd gegeven » (*Parl. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 645/6, p. 7).

Bij zijn arrest van 4 juni 2007 heeft het Hof van Cassatie, in verband met dat aanvangspunt van de verjaringstermijn van de vordering tot betaling van vergoedingen, geoordeeld :

« de in artikel 20, eerste lid, van de wet van 3 juli 1967 bepaalde verjaring [begint] te lopen te rekenen van de datum waarop de betwiste administratieve rechtshandeling ter kennis wordt gebracht.

Uit geen enkele wettelijke bepaling waarvan dit onderdeel de schending aanvoert, kan worden afgeleid dat het slachtoffer van een arbeidsongeval dat geregeld wordt door de wet van 3 juli 1967, alvorens bij de arbeidsrechtbank een rechtsvordering tot betaling van de vergoedingen aanhangig te maken, zou moeten wachten tot de overheid de beslissing heeft genomen die bedoeld wordt in artikel 10 van het koninklijk besluit van 13 juli 1970 [...].

De administratieve rechtshandeling waarvan de kennisgeving de in artikel 20, eerste lid, bepaalde verjaring doet ingaan, is niet uitsluitend de beslissing van de overheid die bedoeld wordt in artikel 10 van het koninklijk besluit van 13 juli 1970 maar kan, indien de vordering tot betaling van de vergoedingen vóór het nemen van die beslissing ingesteld wordt, ook het in de artikelen 8 en 9 van datzelfde besluit bedoelde voorstel van de geneeskundige dienst zijn » (Cass., 4 juni 2007, ECLI:BE:CASS:2007:ARR.20070604.3).

B.2. Artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 « betreffende de openbaarheid van bestuur » (hierna : de wet van 11 april 1994), zoals het van toepassing was vóór de wijziging ervan bij de wet van 12 mei 2024 « tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en tot opheffing van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten », 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 ».

Die bepaling past in een hervorming die een « fundamentele heroriëntatie in de relatie tussen burger en bestuur » beoogt en met name strekt tot « het mondiger maken van de burger

in het verdedigen van zijn rechten » (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1112/1, pp. 1-2) en vormt een van de minimumverplichtingen die een « ‘ actieve openbaarheid ’ [moeten waarborgen die] de aanzet [wil] geven tot een beter uitgebouwd informatiebeleid » (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1112/13, p. 3).

De in artikel 2, 4°, *in fine*, van de wet van 11 april 1994 bedoelde sanctie bij het niet opnemen van de bij die bepaling vereiste vermeldingen vindt haar oorsprong in de volgende opmerking van de afdeling wetgeving van de Raad van State :

« Het ontwerp [lees : het voorontwerp] voorziet niet in een sanctie mochten de in artikel 2, 4°, bedoelde gegevens niet worden meegedeeld.

Een sanctie, bijvoorbeeld die van het niet beginnen lopen van de termijn om tegen de meegedeelde beslissing op te komen, kan nuttig zijn inzonderheid wanneer het bestuur nalaat de in artikel 2, 4°, vermelde gegevens mee te delen. De laatstgenoemde bepaling zou met het oog hierop kunnen worden aangevuld met de woorden ‘ bij ontstentenis waarvan de termijn voor het indienen van het beroep geen aanvang neemt ’ » (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1112/1, p. 32).

De verwijzing naar « de verjaringstermijn » voor het instellen van het beroep volgt uit een amendement dat vervolgens is ingediend om de in het geding zijnde bepaling op dezelfde manier te formuleren 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.3. Artikel 14 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 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 ».

Bij het arrest nr. 163/2021 van 18 november 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.163, B.14) heeft het Hof geoordeeld « 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 ».

Ten aanzien van de prejudiciële vraag

B.4. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over 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 tegenstelling tot hetgeen de stad Luik aanvoert, blijkt uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag en uit de motieven van de verwijzingsbeslissing voldoende dat het Hof wordt verzocht om het verschil in behandeling te onderzoeken tussen, enerzijds, de slachtoffers van een arbeidsongeval in de overheidssector die een beslissing van de overheid hebben ontvangen en, anderzijds, de slachtoffers van een arbeidsongeval in de overheidssector die, zoals in het bodemgeskil, een beslissing van Medex hebben ontvangen, wanneer Medex optreedt als

geneeskundige dienst bedoeld in artikel 8 van het koninklijk besluit van 13 juli 1970, maar die van de overheid noch het in artikel 9 van hetzelfde koninklijk besluit bedoelde rentevoorstel, noch, *a fortiori*, de in artikel 10 van hetzelfde koninklijk besluit bedoelde beslissing hebben ontvangen. Wat de eerste categorie betreft, neemt volgens het verwijzende rechtscollege de in artikel 20, eerste lid, eerste zin, van de wet van 3 juli 1967 bedoelde verjaringstermijn geen aanvang indien de beslissing van de overheid die termijn niet vermeldt, en zulks krachtens artikel 14 van het Handvest van de sociaal verzekerde, in de interpretatie die is vermeld in B.14 van het voormelde arrest van het Hof nr. 163/2021. Wat daarentegen de laatste categorie betreft, is het verwijzende rechtscollege, na vooraf te hebben geoordeeld dat artikel 14 van het Handvest van de sociaal verzekerde niet van toepassing is op de beslissing van Medex maar dat Medex toch een administratieve overheid in de zin van artikel 2, 4°, van de wet van 11 april 1994 is, van oordeel dat in de interpretatie volgens welke die laatste bepaling de vermelding van de beroepstermijnen maar niet van de verjaringstermijnen oplegt, de in artikel 20, eerste lid, eerste zin, van de wet van 3 juli 1967 bedoelde verjaringstermijn een aanvang neemt vanaf de kennisgeving van de beslissing van Medex, ook al wordt die termijn daarin niet vermeld.

B.5. Uit de motieven van de verwijzingsbeslissing blijkt dat het slachtoffer van het arbeidsongeval in het bodemgeschil de beslissing die door Medex is genomen overeenkomstig artikel 8 van het koninklijk besluit van 13 juli 1970, niet betwist.

De prejudiciële vraag berust op het uitgangspunt volgens hetwelk de kennisgeving van de beslissing van Medex het aanvangspunt van de in artikel 20, eerste lid, eerste zin, van de wet van 3 juli 1967 bedoelde verjaringstermijn vormt, zelfs al wordt de beslissing van Medex niet betwist.

B.6.1. Artikel 20, eerste lid, eerste zin, van de wet van 3 juli 1967 stelt « de dag waarop de betwiste administratieve rechtshandeling ter kennis werd gebracht » vast als aanvangspunt van de verjaringstermijn.

Uit de in B.1.3 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat onder administratieve rechtshandeling moet worden verstaan « elke beslissing [...] die door de werkgever of de Administratieve gezondheidsdienst [voortaan Medex] tijdens de duur van de administratieve procedure zou worden getroffen » (*Parl. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 645/1, p. 6). Opdat de

kennisgeving van een dergelijke handeling het aanvangspunt van de verjaringstermijn kan uitmaken, moet die handeling, volgens de bewoordingen zelf van de betrokken bepaling, worden « betwist ».

B.6.2. Zoals is vermeld in B.4, heeft de overheid in het bodemgeschil nagelaten om aan het slachtoffer van het arbeidsongeval een beslissing, namelijk het in artikel 9 van het koninklijk besluit van 13 juli 1970 bedoelde rentevoorstel of de in artikel 10 van hetzelfde koninklijk besluit bedoelde beslissing, ter kennis te brengen, zodat er bijgevolg geen sprake is van een « betwiste administratieve rechtshandeling » van de overheid als aanvangspunt van de driejarige verjaringstermijn in de zin van artikel 20, eerste lid, eerste zin, van de wet van 3 juli 1967.

B.6.3. Bij zijn in B.1.3 vermelde arrest van 4 juni 2007 heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat « de administratieve rechtshandeling waarvan de kennisgeving de in artikel 20, eerste lid, bepaalde verjaring doet ingaan, [...] niet uitsluitend de beslissing van de overheid [is] die bedoeld wordt in artikel 10 van het koninklijk besluit van 13 juli 1970 maar [...], indien de vordering tot betaling van de vergoedingen vóór het nemen van die beslissing ingesteld wordt, ook het in de artikelen 8 en 9 van datzelfde besluit bedoelde voorstel van de geneeskundige dienst [kan] zijn ».

Bij hetzelfde arrest heeft het Hof van Cassatie, uitspraak doende op een ander onderdeel van het cassatiemiddel, waarbij de eiser in cassatie met name deed gelden dat hij had aangevoerd « dat hij het advies van de administratieve gezondheidsdienst niet betwistte maar de administratieve overheid verweet geen administratieve rechtshandeling te hebben gesteld », geoordeeld :

« Het arrest stelt vast dat de administratieve gezondheidsdienst de eiser op 23 maart 1993 zijn voorstel heeft medegedeeld met zijn oordeel dat het ongeval geen blijvende invaliditeit heeft veroorzaakt.

Aangezien uit de stukken waarop het Hof vermag acht te slaan, blijkt dat, zoals dit onderdeel vermeldt, de rechtsvordering van de eiser ertoe strekte de graad van blijvende invaliditeit voor recht te doen bepalen met het oog op de betaling van de vergoedingen, geeft het arrest aan het verzoekschrift in hoger beroep en aan de conclusie van de eiser die in dit onderdeel bedoeld worden, geen uitlegging die onverenigbaar is met de bewoordingen ervan en wijzigt het niet het voorwerp van zijn vordering door de rechtshandeling die op 23 maart 1993 door de administratieve gezondheidsdienst aan de eiser ter kennis is gebracht, als de

administratieve rechtshandeling aan te merken die de verjaring van zijn rechtsvordering tot betaling van de vergoedingen doet ingaan » (*ibid.*).

Daaruit blijkt dat, in de desbetreffende zaak, kon worden geoordeeld dat de beslissing van de administratieve gezondheidsdienst werd betwist, aangezien in die beslissing werd besloten tot een gebrek aan blijvende invaliditeit en aangezien de ingestelde vordering ertoe strekte een graad van blijvende invaliditeit vast te stellen.

B.6.4. Uit het voorgaande vloeit voort dat de kennisgeving van de beslissing van Medex enkel het aanvangspunt van de in artikel 20, eerste lid, eerste zin, van de wet van 3 juli 1967 bedoelde verjaringstermijn kan vormen indien die beslissing wordt betwist. Het uitgangspunt van de prejudiciële vraag volgens hetwelk de kennisgeving van de niet-betwiste beslissing van Medex het aanvangspunt van de verjaringstermijn vormt en volgens hetwelk de verjaringstermijn is ingegaan, is bijgevolg kennelijk verkeerd.

Aangezien zij op een kennelijk verkeerd uitgangspunt berust, behoeft de prejudiciële vraag geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De 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 12 december 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul