

Rolnummer 2164
Arrest nr. 64/2002 van 28 maart 2002

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 1, eerste lid, a), van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën en artikel 100, eerste lid, 1°, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 17 juli 1991, gesteld door het Hof van Cassatie.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters P. Martens, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe en E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest van 26 maart 2001 in zake de Franse Gemeenschap tegen M. Cornet, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 24 april 2001, heeft het Hof van Cassatie de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 1, eerste lid, a), van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën, dat artikel 100, eerste lid, 1°, van de bij het koninklijk besluit van 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit geworden is, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het de vijfjarige verjaring van toepassing verklaart op een vordering die is ingesteld tegen een persoon ten voordele van wie die verjaring is ingevoerd en die, op grond van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek, strekt tot vergoeding van de schade ten gevolge van een inbreuk op de statutaire regels die van toepassing zijn op de arbeidsverhoudingen tussen die personen en hun personeelsleden, terwijl degene die schade geleden heeft ten gevolge van een in 1977 begane quasi-delictuele fout in de regel tegen de schadeveroorzaker een rechtsvordering kan instellen die pas verjaart na verloop van dertig jaar ? »

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

M. Cornet, tijdelijk leraar in het rijksonderwijs, heeft per brief van 20 april 1977 verzocht om tot de stage te worden toegelaten in de functie van leraar algemene vakken. Bij beslissing van 5 juli 1977 heeft de Minister van Nationale Opvoeding ermee ingestemd zijn kandidatuur te weigeren.

Bij arrest van 10 maart 1982, waarbij uitspraak werd gedaan over het verzoekschrift van M. Cornet, heeft de Raad van State de beslissing van 5 juli 1977 en het koninklijk besluit van 25 mei 1979, in zoverre het R.D. heeft benoemd voor de betrekking waarvoor M. Cornet zijn kandidatuur had gesteld, vernietigd.

Bij exploit van 22 februari 1984 heeft M. Cornet de Belgische Staat voor de Rechtbank van eerste aanleg gedagvaard om deze te laten veroordelen tot vergoeding van de schade die het gevolg is van de fout die erin bestaat in strijd met de statutaire bepalingen een minder goed gerangschikte kandidaat tot de stage te hebben toegelaten.

Bij vonnis van 16 januari 1992 heeft de Rechtbank die aanvraag ontvankelijk en gegrond verklaard en de Staat tot verscheidene vergoedingen veroordeeld. De Belgische Staat heeft hoger beroep aangetekend bij verzoekschrift dat op 12 mei 1992 werd ingediend, en heeft de Franse Gemeenschap in de zaak betrokken opdat die het geding zou hervatten.

Nadat de Franse Gemeenschap tegen de vordering van M. Cornet de exceptie van verjaring afgeleid uit artikel 1, eerste lid, a), van de wet van 6 februari 1970 had opgeworpen, heeft laatstgenoemde gevraagd om het Arbitragehof de vraag te stellen naar de bestaanbaarheid van die bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Bij een arrest van 14 januari 1999 is het Hof van Beroep ervan uitgegaan dat het Arbitragehof de vraag reeds had beantwoord in zijn arrest nr. 32/96 en dat de Franse Gemeenschap, op grond van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek, aansprakelijk was voor de fout die de schade heeft veroorzaakt waarvoor M. Cornet vergoeding heeft geëist.

Aangezien de vraag naar de overeenstemming met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van artikel 1, eerste lid, a), van de wet van 6 februari 1970 opnieuw is gesteld in het kader van de voorziening in cassatie die de Franse Gemeenschap tegen het arrest van het Hof van Beroep heeft ingesteld, heeft het Hof van Cassatie, op grond van artikel 26, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, de bovenvermelde vraag gesteld.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 24 april 2001 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikkingen van 22 mei en 26 september 2001 heeft het Hof de zetel aangevuld respectievelijk met de rechters J.-P. Snappe en E. Derycke.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 21 juni 2001 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 3 juli 2001.

Bij beschikking van 3 augustus 2001 heeft de voorzitter in functie, naar aanleiding van het verzoek van de Franse Gemeenschapsregering van 2 augustus 2001, de termijn voor het indienen van een memorie verlengd tot 15 september 2001.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de Franse Gemeenschapsregering bij op 3 augustus 2001 ter post aangetekende brief.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 1 augustus 2001 ter post aangetekende brief;
- de Franse Gemeenschapsregering, Surllet de Chokierplein 15-17, 1000 Brussel, bij op 12 september 2001 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 1 oktober 2001 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 26 september 2001 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 24 april 2002.

Bij beschikking van 23 januari 2002 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 13 februari 2002.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 24 januari 2002 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 13 februari 2002 :

- zijn verschenen :
- . Mr. B. Degraeve *loco* Mr. B. Bronders, advocaten bij de balie te Brugge, voor de Ministerraad;
- . Mr. J. Oosterbosch, advocaat bij de balie te Luik, *loco* Mr. C. Draps, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Franse Gemeenschapsregering;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en A. Alen verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Standpunt van de Franse Gemeenschapsregering

A.1.1. Na te hebben gewezen op de rechtspraak van het Arbitragehof inzake verjaring van schuldvorderingen van de Staat, geeft de Franse Gemeenschapsregering aan dat, in tegenstelling tot het uitgangspunt van het Hof van Beroep te Brussel, ervan moet worden uitgegaan dat de oplossing van het arrest nr. 32/96 te dezen niet kan worden toegepast, en dat de prejudiciële vraag bijgevolg ontkennend moet worden beantwoord.

A.1.2. Reeds in zijn arrest nr. 5/99 heeft het Hof geoordeeld dat de redenering van het arrest nr. 32/96 niet kon gelden voor schuldvorderingen die tot doel hebben schade te vergoeden die veroorzaakt is door de foutieve beslissing van een provincie om werknemers ongelijk te verlonen.

A.1.3. Eenzelfde redenering geldt in dit geval. De schade die het gevolg is van een eventuele schending door de Staat (of door de Franse Gemeenschap) van de regels betreffende het statuut van het onderwijzend personeel doet zich voor vanaf het ogenblik dat de kandidaat niet wordt aangewezen voor één van de functies waarnaar hij solliciteerde; bovendien kan die schade zich onmogelijk voordoen meerdere jaren nadat de fout is begaan. Het bewijs hiervan is dat de verweerder voor de verwijzende rechter reeds op 30 december 1977 bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld. In zijn arrest nr. 85/2001, waarin een soortgelijke zaak wordt behandeld, is het Hof overigens ervan uitgegaan dat men niet het arrest van de Raad van State had moeten afwachten om, in het kader van de quasi-delictuele aansprakelijkheid, in rechte op te treden.

A.1.4. Ten slotte dient eraan te worden herinnerd dat, ook al beschikte het slachtoffer van een burgerlijke fout in 1977 doorgaans over een termijn van dertig jaar om zijn vordering in te stellen, toch moet worden onderstreept dat de slachtoffers van een soortgelijke fout die in 1977 door een privé-werkgever zou zijn begaan en die erin zou bestaan regels betreffende de arbeidsverhoudingen te schenden, in de meeste gevallen niet het voordeel van de dertigjarige verjaring genoten.

Standpunt van de Ministerraad

A.2. De prejudiciële vraag moet ontkennend worden beantwoord. Via een systematische analyse van de overwegingen van het arrest nr. 32/96 kan worden aangetoond dat zij niet van toepassing zijn op de zaak waarover de verwijzende rechter moet beslissen. Het Hof heeft overigens zijn standpunt genuanceerd in zijn arrest nr. 5/99, waarbij het de gestelde vraag ontkennend heeft beantwoord.

Normaal gezien weten de benadeelde personen, op het ogenblik dat zij kennis nemen van een onrechtmatige handeling van de overheid, onmiddellijk dat zij nadeel lijden, zodat, in tegenstelling tot overweging B.17 van het arrest nr. 32/96, het nadeel dat aanleiding geeft tot de schuldvordering zich noodzakelijkerwijze voordoet op het ogenblik van de onrechtmatige handeling van de overheid.

- B -

B.1. Artikel 1 van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën vormt thans artikel 100 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 17 juli 1991, dat bepaalt :

« Verjaard en voorgoed ten voordele van de Staat vervallen zijn, onverminderd de vervallenverklaringen ten gevolge van andere wettelijke, reglementaire of ter zake overeengekomen bepalingen :

1° de schuldvorderingen, waarvan de op wettelijke of reglementaire wijze bepaalde overlegging niet geschied is binnen een termijn van vijf jaar te rekenen vanaf de eerste januari van het begrotingsjaar in de loop waarvan zij zijn ontstaan;

2° de schuldvorderingen, die, hoewel ze zijn overgelegd binnen de onder 1° bedoelde termijn, door de ministers niet zijn geordonnanceerd binnen een termijn van vijf jaar te rekenen vanaf de eerste januari van het jaar gedurende hetwelk ze werden overgelegd;

3° alle andere schuldvorderingen, die niet zijn geordonnanceerd binnen een termijn van tien jaar te rekenen vanaf de eerste januari van het jaar van hun ontstaan.

Voor de schuldvorderingen die voortkomen uit vonnissen blijft evenwel de tienjarige verjaring gelden; zij dienen te worden uitbetaald door de zorg van de Deposito- en Consignatiekas. »

Krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 is die bepaling van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten.

B.2. Vóór de inwerkingtreding van de wet van 10 juni 1998 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de verjaring bedroeg de gemeenrechtelijke verjaringstermijn dertig jaar. Het nieuwe artikel 2262*bis*, § 1, van het Burgerlijk Wetboek, ingevoegd door voormelde wet, bepaalt dat de persoonlijke rechtsvorderingen verjaren door verloop van tien jaar, met uitzondering van de rechtsvorderingen tot vergoeding van schade op grond van buitencontractuele aansprakelijkheid, die verjaren 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, waarbij die vorderingen in ieder geval verjaren door verloop van twintig jaar vanaf de dag volgend op die waarop het feit waardoor de schade is veroorzaakt, zich heeft voorgedaan. Wanneer de rechtsvordering vóór de inwerkingtreding van de wet van 10 juni 1998 is ontstaan, bepaalt

artikel 10 van die wet bij wijze van overgangsmaatregel dat de nieuwe verjaringstermijnen waarin zij voorziet pas beginnen te lopen vanaf haar inwerkingtreding.

B.3. Uit de feiten die aan de oorsprong van de prejudiciële vraag liggen, kan worden afgeleid dat het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de verjaring na vijf jaar in zoverre zij van toepassing is op een vordering tot schadevergoeding gegrond op een fout, een nalatigheid of een onvoorzichtigheid (artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek). Het Hof onderzoekt de grondwettigheid van de betwiste norm enkel in zoverre die van toepassing is op die categorie van schadevergoedingsvorderingen en in zoverre, op het ogenblik waarop de vordering werd ingesteld, de verjaringstermijn vijf jaar bedroeg voor schade veroorzaakt door een gemeenschap en dertig jaar voor schade veroorzaakt door particulieren.

B.4. Al moeten de betrokken overheden weliswaar het algemeen belang dienen, terwijl de particulieren zich mogen laten leiden door hun persoonlijke belangen, niettemin kunnen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten als schuldenaar in hun buitencontractuele betrekkingen worden vergeleken met de particulieren.

B.5. In de arresten nrs. 32/96, 75/97, 5/99 en 85/2001 heeft het Hof geoordeeld dat de wetgever, door de vorderingen gericht tegen de Staat aan de vijfjarige verjaring te onderwerpen, een maatregel had genomen die in verband staat met het nagestreefde doel dat erin bestaat de rekeningen van de Staat binnen een redelijke termijn af te sluiten. Er werd immers geoordeeld dat een dergelijke maatregel noodzakelijk was omdat de Staat op een bepaald ogenblik zijn rekeningen moet kunnen afsluiten : het is een verjaring van openbare orde, die noodzakelijk is in het licht van een goede comptabiliteit (*Pasin.* 1846, p. 287).

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 6 februari 1970 werd herbevestigd dat « de Staat, die jaarlijks meer dan 150 miljard uitgeeft en met het bestuursapparaat werkt dat log, ingewikkeld, en dan nog overstelpt is met documenten en archiefstukken, [...] wel een debiteur van gans bijzondere aard » is en dat « het wegens orderedenen geboden [is] zo spoedig mogelijk een einde te maken aan eisen die hun oorsprong vinden in achterstallige zaken » (*Parl. St.*, Kamer, 1964-1965, nr. 971/1, p. 2; *Parl. St.*, Senaat, 1966-1967, nr. 126, p. 4).

B.6. In het arrest nr. 32/96 kwam het Hof evenwel tot de vaststelling dat de vijfjarige verjaringstermijn niet redelijk verantwoord is in zoverre hij van toepassing is op vorderingen tot schadevergoeding voor het nadeel dat aan eigendommen werd berokkend door werken die door de Staat werden uitgevoerd. In dat geval gaat het immers om schuldvorderingen die zijn ontstaan uit een nadeel dat pas aan de oppervlakte kan komen talrijke jaren nadat de werken werden uitgevoerd. De laattijdige klachten vinden hun verklaring meestal niet in de nalatigheid van de schuldeiser, maar in het feit dat de schade zich laattijdig manifesteert.

B.7. In het arrest nr. 75/97 besliste het Hof dat die redenering niet relevant is ten aanzien van de vorderingen waarin de Staat tegenover zijn medecontractanten is geplaatst inzake overheidsopdrachten. Dergelijke geschillen ontstaan immers uit de niet-uitvoering of de slechte uitvoering van overeenkomsten die de medecontractanten uit vrije wil hebben afgesloten met de Staat en waarvan de clausules de partijen inlichten over de aard, de draagwijdte en de omvang van hun verplichtingen.

B.8. In het arrest nr. 5/99 besliste het Hof dat de redenering van het arrest nr. 32/96 evenmin kan worden doorgetrokken tot schuldvorderingen die tot doel hebben een nadeel te herstellen dat wordt veroorzaakt door een als foutief gekwalificeerde beslissing om werknemers ongelijk te verlonen. De voorliggende hypothese betrof vorderingen die voortvloeiden uit een bestaande arbeidsverhouding tussen de provincie en leden van haar personeel wier rechten en verplichtingen voorafgaandelijk zijn vastgelegd in een geheel van statutaire regelen die zijn bekendgemaakt en waarvan een ieder geacht kan worden de draagwijdte te kennen.

B.9. In het arrest nr. 85/2001 besliste het Hof dat de redenering van het arrest nr. 32/96 niet kan worden toegepast wanneer de benadeelde persoon onmiddellijk in rechte kon treden tegen de overheid die aansprakelijk zou kunnen worden verklaard, zonder dat hij diende te wachten tot de Raad van State uitspraak zou hebben gedaan over het beroep dat hij had ingesteld tegen de beslissing van de minister waarbij hem zijn functie werd ontnomen. In het arrest nr. 42/2002 bevestigde het Hof dat standpunt ten aanzien van een andere situatie waarin het nadeel zich duidelijk manifesteerde op het ogenblik dat de beslissing van de administratieve overheid werd genomen.

B.10.1. In onderhavige zaak, net zoals in de eerste zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest nr. 85/2001, kon de benadeelde persoon onmiddellijk in rechte treden tegen de overheid die aansprakelijk zou kunnen worden verklaard, zonder dat hij diende te wachten tot de Raad van State uitspraak zou hebben gedaan over het beroep dat hij had ingesteld tegen de beslissing van de minister waarbij zijn kandidatuur niet in aanmerking werd genomen.

B.10.2. Die persoon bevindt zich niet in een situatie die essentieel verschillend is van die van elke aanvrager van schadevergoeding die, binnen de wettelijke termijn, in rechte dient te treden tegen de overheid die buitencontractueel aansprakelijk kan worden gesteld.

Zijn situatie is niet vergelijkbaar met die van personen die zich in de onmogelijkheid bevinden om binnen de wettelijke termijn in rechte te treden omdat hun schade pas na het verstrijken van de termijn tot uiting is gekomen.

B.11. Door dergelijke vorderingen aan de vijfjarige verjaring te onderwerpen, heeft de wetgever een maatregel genomen die niet onevenredig is met het nagestreefde doel.

B.12. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 100 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 17 juli 1991, schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het in een vijfjarige verjaringstermijn voorziet voor vorderingen tot schadevergoeding op grond van de buitencontractuele aansprakelijkheid van de overheid wanneer het nadeel en de identiteit van de daarvoor aansprakelijke onmiddellijk kunnen worden vastgesteld.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 28 maart 2002.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior