

Rolnummer 1615
Arrest nr. 29/2000 van 21 maart 2000

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 93 van de wet van 20 mei 1994 inzake de rechtstoestanden van het militair personeel, gesteld door het Militair Gerechtshof.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en G. De Baets, en de rechters H. Boel, E. Cerexhe, A. Arts, R. Henneuse en E. De Groot, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest van 27 januari 1999 in zake het openbaar ministerie en de Belgische Staat tegen L.L., waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 5 februari 1999, heeft het Militair Gerechtshof de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Is artikel 93 van de wet van 20 mei 1994 inzake de rechtstoestanden van het militair personeel, in zoverre het de ontvankelijkheid van de rechtsvordering van de Staat tegen een militair ondergeschikt maakt aan de voorafgaande formulering van een aanbod tot dading, in overeenstemming met de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet ? »

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

L.L., militair in actieve dienst, wordt ervan beticht tijdens zijn dienst te Grâce-Hollogne op 20 april 1998 een vrachtwagen met kipbak te hebben bestuurd op een openbare plaats terwijl de ademtest en de bloedanalyse wezen op een te hoog alcoholgehalte. Daarbij komt nog de omstandigheid dat hij recidivist is (inbreuk op de artikelen 34, § 2, 1°, 35, 36, eerste lid, en 38, § 1, 1°, van de wet betreffende de politie over het wegverkeer). Dezelfde persoon wordt er ook van beticht een inbreuk te hebben gepleegd op artikel 8.3 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 en op artikel 29 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer omdat hij niet in staat was te sturen, terwijl hij een voertuig bestuurde op de openbare weg, en omdat hij niet de lichaamsgeschiktheid en de nodige kennis en rijvaardigheid bezat om een voertuig op de openbare weg te besturen.

De beklaagde werd bij een vonnis gewezen door de Bestendige Krijgsraad op 23 september 1998 veroordeeld tot diverse straffen en, burgerrechtelijk, tot het betalen van het bedrag van één miljoen vijftienduizend honderd vierenzeventig frank aan de Belgische Staat.

Tegen die beslissing werd hoger beroep ingesteld voor het Militair Gerechtshof, dat de strafrechtelijke beslissing van de Krijgsraad bevestigde, onder voorbehoud van enkele amenderingen.

Burgerrechtelijk daarentegen houdt het Militair Gerechtshof zijn uitspraak in beraad en willigt het verzoek van de Belgische Staat in om aan het Arbitragehof de bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 5 februari 1999 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.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 18 maart 1999 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 27 maart 1999.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 29 april 1999 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 29 juni 1999 en 27 januari 2000 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 5 februari 2000 en 5 augustus 2000.

Bij beschikking van 24 februari 2000 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 1 maart 2000, nadat het de prejudiciële vraag had geherformuleerd.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de Ministerraad en zijn advocaat bij op 10 februari 2000 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 1 maart 2000 :

- is verschenen : Mr. P. Defourny, advocaat bij de balie te Luik, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers E. Cerexhe en H. Boel verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat 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 -

Memorie van de Ministerraad

A.1. De Ministerraad verklaart zich te gedragen naar de wijsheid van het Hof ten aanzien van de vraag of artikel 93 van de wet van 20 mei 1994 al dan niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt.

A.2. Hij maakt evenwel enkele opmerkingen over het wetgevend en verordenend kader van de betwiste wet.

Vóór de aanneming van de wet van 20 mei 1994 inzake de rechtstoestanden van het militair personeel bevatte het geldende Belgische recht geen andere beperkingen dan die van het gemeen recht inzake aansprakelijkheid, op het recht op beroep van de Belgische Staat tegen een militair, die een orgaan van de Staat is. De rechtsvordering van de Belgische Staat was dus volledig geregeld door artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek en opende dus een aansprakelijkheidsvordering, zelfs in geval van *culpa levissima*, en zulks voor het geleden nadeel in zijn geheel.

Artikel 18 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, dat bepaalt dat de werknemers onder contract slechts aansprakelijk kunnen worden gesteld indien de schade die zij hebben veroorzaakt te wijten is aan hun bedrog, hun zware schuld of een lichte schuld die bij hen een gewoontekarakter heeft, werd niet toegepast op het statutair overheidspersoneel.

In een arrest van 18 december 1996 heeft het Arbitragehof voor recht gezegd : « De artikelen 10 en 11 van de Grondwet worden geschonden doordat inzake burgerlijke aansprakelijkheid in het kader van de

arbeidsverhoudingen, enerzijds, de artikelen 1382, 1383 en 1251, 3°, van het Burgerlijk Wetboek het voor de Belgische Staat mogelijk maken beroep in te stellen tegen zijn orgaan wanneer, naar aanleiding van een door dat orgaan in het kader van zijn ambt louter toevallig begane lichte fout, de Belgische Staat het slachtoffer heeft vergoed voor de schade waarvoor zijn orgaan aansprakelijk werd verklaard, en, anderzijds, artikel 18 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten de burgerlijke aansprakelijkheid van de door een arbeidsovereenkomst verbonden werknemer, ingeval hij bij de uitvoering van zijn overeenkomst de werkgever of derden schade heeft berokkend, tot de gevallen van bedrog, zware schuld en gewoonlijk voorkomende lichte schuld beperkt ».

De wetgever heeft, in zekere zin, wat de militairen betreft, op de rechtspraak van het Arbitragehof « geanticipeerd » door artikel 92 van de wet van 20 mei 1994 inzake de rechtstoestanden van het militair personeel aan te nemen, dat in dezelfde bewoordingen beschikt als het voormelde artikel 18 van de wet betreffende de arbeidsovereenkomsten. Aan de regeling die in de privé-sector bestaat, heeft hij daarentegen een bijkomende voorwaarde betreffende de ontvankelijkheid van een rechtsvordering « toegevoegd ».

De regeling die voor de militairen is ingevoerd, is op alle punten vergelijkbaar met die welke is ingevoerd voor de politie en de rijkswacht bij de artikelen 48 en 49 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.

A.3. Vervolgens moet worden opgemerkt dat, hoewel de wetgever de aansprakelijkheidsregeling van de privaatrechtelijke werknemers heeft laten overeenstemmen met die van de statutaire werknemers, zoals de politie, de rijkswacht en de militairen (een wetsontwerp wordt thans neergelegd om de aansprakelijkheid van de statutaire personeelsleden en van de organen in het algemeen af te stemmen op die van de wet betreffende de arbeidsovereenkomsten), hij niettemin een regeling heeft ingevoerd die thans niet meer discriminerend is voor de werknemer maar wel voor de Staat die een beroep tegen die werknemer wenst in te stellen : artikel 93 van de wet van 20 mei 1994 inzake de rechtstoestanden van het militair personeel voegt een bijkomende voorwaarde toe aan het instellen, door de Belgische Staat, van een rechtsvordering tegen de werknemer, namelijk de verplichting om een aanbod tot dading te formuleren voorafgaand aan een dagvaarding voor het gerecht.

Noch in de parlementaire voorbereiding van de wet van 20 mei 1994, noch in die van de wet van 5 augustus 1992 kan enige verantwoording voor dat verschil in behandeling worden gevonden.

De Raad van State is in zijn advies van 22 november 1993 (evenmin als in dat van 2 april 1991, vóór de aanneming van de wet van 5 augustus 1992) niet op die kwestie ingegaan.

Uit de memorie van toelichting bij de wet van 5 augustus 1992 blijkt evenwel dat de bepalingen betreffende de burgerlijke aansprakelijkheid en de rechtsbijstand van de politieambtenaren van de gemeentepolitie, de rijkswacht en de gerechtelijke politie « [...] een gedeelte van het sectorieel akkoord betreffende het rijkswachtpersoneel, goedgekeurd door de Ministerraad op 19 mei 1989 [verwezenlijken]. Dat akkoord voorzag inderdaad een verbetering van de rechtsbescherming van het rijkswachtpersoneel voor de feiten die zich hebben voorgedaan in de uitoefening van de dienst » (memorie van toelichting bij de wet van 5 augustus 1992, *Parl. St.*, Kamer, 1990-1991, nr. 1637/1, p. 72).

Het doel bestond erin zoveel mogelijk de rechtsvorderingen te beperken waarmee de Staat of de gemeente, binnen de bij de wet vastgestelde grenzen, zich tegen een politieambtenaar kon keren, want de wetgever was zich ervan bewust dat « het ambt van politieman [...] vandaag nog meer dan vroeger moeilijk, gevaarlijk en soms ondankbaar [is] » (*ibid.*).

Hierboven is uiteengezet dat de voor de politieambtenaren ingevoerde regeling zonder enige wijziging voor het militair personeel werd overgenomen.

Het is nochtans duidelijk dat niet dezelfde motieven aan de orde zijn en dat men niet ervan kan uitgaan dat de functie van militair vandaag nog meer dan vroeger moeilijk, gevaarlijk en soms ondankbaar is, in ieder geval niet minder dan de opdrachten die worden toevertrouwd aan het personeel dat in de privé-sector onder een arbeidsovereenkomst wordt aangeworven, of zelfs aan het personeel dat van andere ministeriële departementen van de Staat afhangt.

Er is dus geen objectieve reden voor een dergelijk verschil in behandeling, dat van die aard is dat het het recht van een procespartij om gerechtigheid te vragen aan de hoven en rechtbanken, vermindert of beperkt.

Er is geoordeeld dat « artikel 8 van de Grondwet [thans artikel 13], volgens hetwelk niemand tegen zijn wil kan worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent, [...] aan ieder die zich in dezelfde toestand bevindt het recht [waarborgt] om volgens dezelfde regels inzake bevoegdheid en rechtspleging te worden berecht » (Cass., 1 februari 1984, A.C. 1984, I, 666).

- B -

Wat het onderwerp van de prejudiciële vraag betreft

B.1. Bij beschikking van 24 februari 2000 heeft het Hof de prejudiciële vraag als volgt geherformuleerd :

« Is artikel 93 van de wet van 20 mei 1994 inzake de rechtstoestanden van het militair personeel, in zoverre het de ontvankelijkheid van de rechtsvordering van de Staat tegen een militair ondergeschikt maakt aan de voorafgaande formulering van een aanbod tot dading, in overeenstemming met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, alsmede met artikel 13 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de voormelde artikelen 10 en 11 ? »

B.2. Uit de feiten van de zaak en uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt dat deze betrekking heeft op de verplichting, die voortvloeit uit paragraaf 1 van artikel 93 van de wet van 20 mei 1994 inzake de rechtstoestanden van het militair personeel, om elke aansprakelijkheidsvordering ingesteld door de Staat tegen een militair te laten voorafgaan door een aanbod tot dading, en niet op de wijze of de procedure volgens welke dat aanbod moet worden gedaan, zoals die zijn beschreven in paragraaf 2 van dezelfde bepaling.

Het Hof zal zijn onderzoek dus beperken tot paragraaf 1 van artikel 93 van de wet van 20 mei 1994.

B.3. Artikel 93, § 1, van de wet van 20 mei 1994 inzake de rechtstoestanden van het militair personeel bepaalt :

« Art. 93. § 1. De rechtsvordering die door de Staat tegen een militair op grond van artikel 92 wordt ingesteld, is pas ontvankelijk, indien zij wordt voorafgaan [lees : voorafgegaan] door een aanbod tot dading aan de verweerder. Dit aanbod tot dading gaat uit van de overheid aangewezen door de Koning.

Dit aanbod omvat, afgezien van de evaluatie van het gevorderde bedrag, de nadere regels van de betaling.

De in het eerste lid bedoelde overheid kan beslissen dat de schade slechts gedeeltelijk moet worden vergoed. »

B.4. Voor het verwijzende rechtscollege heeft de Staat doen gelden dat het voormelde artikel 93, § 1, een onverantwoord verschil in behandeling teweegbracht betreffende de algemene regeling van de ontvankelijkheidsvoorwaarden van een rechtsvordering, regeling die een dergelijke verplichting van aanbod tot dading niet oplegt aan particulieren noch aan rechtspersonen, met inbegrip van de Staat, wanneer hij een rechtsvordering instelt tegen personeel dat van andere ministeriële departementen afhangt. Enkel artikel 49 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt voorziet in een soortgelijke voorwaarde voor het instellen van een rechtsvordering door de Staat of de gemeenten tegen de ambtenaren van de gemeentepolitie, de rijkswacht en de gerechtelijke politie.

B.5.1. Volgens de memorie van toelichting bij de betwiste bepaling, «[beoogt] de regeling vervat in paragraaf 1 [...] de rechtsvorderingen waardoor de Staat [...] zich tegen een militair kan keren, zoveel mogelijk te beperken. [...] Het dadingsaanbod zal [...] steunen op de evaluatie van de te vergoeden schade zoals ze beslist werd door de rechtbank. Bij gebrek aan gerechtelijke beslissing zal de overheid zich vooraf moeten uitspreken over de omvang van de in aanmerking te nemen schade en soms zelfs over de manier om ze te evalueren. [...] De voorgestelde oplossing laat toe via een dading een minnelijke regeling te bereiken. Bij gebrek aan dading, zal de rechtbank van eerste aanleg bevoegd zijn om van de vordering van de Staat kennis te nemen, ongeacht het bedrag ervan. Dit moet de eenheid van rechtspraak ten goede komen. In de aldus ingestelde rechtsvordering zal de Staat uiteraard niet gebonden zijn door de voorgestelde dading » (*Parl. St.*, Senaat, 1993-1994, nr. 928-1, memorie van toelichting, pp. 25-26).

B.5.2. Het verschil in behandeling tussen militairen, enerzijds, en andere ambtenaren, anderzijds, wat betreft de verplichting voor de Staat om een aanbod tot dading te doen alvorens een aansprakelijkheidsvordering op grond van artikel 92 van de voormelde wet in te stellen, steunt op een objectief criterium, namelijk het bijzonder statuut waaraan militairen in vergelijking met andere ambtenaren zijn onderworpen.

De wetgever heeft immers in redelijkheid kunnen oordelen dat de specifieke opdrachten waarmee militairen zijn belast, hen, meer dan andere ambtenaren, blootstellen aan het risico dat zij schade aanrichten die vele malen hun persoonlijke draagkracht te boven gaat en heeft aldus kunnen oordelen dat zij een bijzondere bescherming behoeften, door de Staat te verplichten, alvorens een aansprakelijkheidsvordering in te stellen, een aanbod tot dading te doen, dat moet uitgaan van de door de Koning aangewezen overheid en dat erin kan bestaan dat de schade slechts ten dele moet worden vergoed.

Nu die regel een snellere afwikkeling van de betwistingen mogelijk maakt en aldus dure en tijdrovende gerechtelijke procedures kan vermijden, worden daarmee niet alleen de belangen van de militairen, maar ook die van de Staat gediend.

Het Hof stelt bovendien vast dat soortgelijke maatregelen werden genomen ten aanzien van andere ambtenaren met een vergelijkbaar statuut en met vergelijkbare opdrachten, inzonderheid de politieambtenaren.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Doordat artikel 93, § 1, van de wet van 20 mei 1994 inzake de rechtstoestanden van het militair personeel de ontvankelijkheid van de rechtsvordering van de Staat tegen een militair afhankelijk stelt van de voorafgaande formulering van een aanbod tot dading, schendt het de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, noch afzonderlijk gelezen, noch gelezen in samenhang met artikel 13 van de Grondwet.

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 21 maart 2000.

De griffier, De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior