

Rolnummers 2537, 2538 en 2556
Arrest nr. 1/2004 van 14 januari 2004

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over :

- artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten;
- de artikelen 1382, 2277, 2262 (vóór de wijziging ervan bij de wet van 10 juni 1998 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de verjaring) en 2262*bis*, § 1, van het Burgerlijk Wetboek;
- artikel 1, eerste lid, a) en c), en artikel 8 van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën;
- artikel 10 van voormelde wet van 10 juni 1998,
gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel en de Rechtbank van eerste aanleg te Nijvel.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman en E. Derycke, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

a. Bij twee vonnissen van 25 april 2002 in zake respectievelijk N. De Smeth en D. Van Eepoel tegen de stad Brussel, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 22 oktober 2002, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schenden artikel 1, eerste lid, c, 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, 3°, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 17 juli 1991, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de verjaringstermijn waarin zij voorzien niet van toepassing is op de schuldvorderingen ten laste van de gemeenten, in tegenstelling tot de schuldvorderingen ten laste van de Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de provincies ?

2. Schendt artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek, dat een kortere termijn vaststelt voor de verjaringen van de schuldvorderingen die bij termijnen betaalbaar zijn, met name de schuldvorderingen inzake lonen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in zoverre het een verschil in behandeling invoert tussen, enerzijds, de schuldeisers van lonen en, anderzijds, de schuldeisers van onverschillig welke bedragen, waarvan de verjaring van de schuldvorderingen onderworpen was aan een dertigjarige termijn ? »

b. Bij vonnis van 11 oktober 2002 in zake L. Vanderwaeren tegen de stad Waver, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 4 november 2002, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Nijvel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. 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 vormt, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het niet van toepassing is op de schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de gemeenten, terwijl artikel 8 van die wet van 6 februari 1970 en artikel 71, § 1, van de wet van 16 januari 1989 de toepassing ervan uitbreiden tot de provincies, de gemeenschappen en de gewesten ?

2. Schenden de artikelen 1382, 2262 (vóór de wijziging ervan bij de wet van 10 juni 1998) en 2262bis, § 1 (nieuw), van het Burgerlijk Wetboek, alsook de artikelen 5 en 10 van de wet van 10 juni 1998, en 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 vormt, in die zin geïnterpreteerd dat die bepalingen de vorderingen betreffende de schuldvorderingen die voortvloeien uit een door de Staat, een provincie, een gemeenschap of een gewest berokkend nadeel, en gegrond op artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, onderwerpen aan een vijfjarige verjaring vanaf de eerste januari van het begrotingsjaar tijdens hetwelk ze zijn ontstaan, wanneer het nadeel en de identiteit van de aansprakelijke onmiddellijk kunnen worden vastgesteld, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij het mogelijk maken gedurende een langere termijn een vordering in te stellen tegen een gemeente met betrekking tot een schuldvordering die voortvloeit uit een nadeel dat zij heeft berokkend, en die gegrond is op artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek,

wanneer het nadeel en de identiteit van de aansprakelijke onmiddellijk kunnen worden vastgesteld ? »

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 2537 en 2538 (a.) en 2556 (b.) van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- de Franse Gemeenschapsregering;
- L. Vanderwaeren, wonende te 5190 Balâtre, rue des Bancs 24, in de zaak nr. 2556;
- de stad Brussel, in de zaak nr. 2537;
- de stad Brussel, in de zaak nr. 2538;
- N. De Smeth, wonende te 1410 Waterloo, Drève des Dix Mètres 87, in de zaak nr. 2537;
- D. Van Eepoel, wonende te 1050 Brussel, Charles Decosterstraat 3, in de zaak nr. 2538;
- de stad Waver, in de zaak nr. 2556;
- de Waalse Regering;
- de Ministerraad.

L. Vanderwaeren, de Franse Gemeenschapsregering, N. De Smeth, D. Van Eepoel en de stad Waver hebben memories van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 24 juni 2003 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. B. Cambier, advocaat bij de balie te Brussel, voor L. Vanderwaeren en voor de Franse Gemeenschapsregering;
 - . Mr. F. Van De Gejuchte *loco* Mr. J.-P. Lagasse, advocaten bij de balie te Brussel, voor de stad Brussel;
 - . Mr. J. Bourtembourg, advocaat bij de balie te Brussel, voor N. De Smeth, voor D. Van Eepoel en voor de stad Waver;
 - . Mr. G. Druez *loco* Mr. F. Gosselin, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;

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

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

II. *De feiten en de rechtspleging in de bodemgeschillen*

In de zaken nrs. 2537 en 2538

1. N. De Smeth is in 1969 in dienst getreden bij de stad Brussel en haar wedde werd berekend op basis van schaal 316, die van toepassing is op de leerkrachten van technische vakken. D. Van Eepoel is in 1975 in dienst getreden bij de stad Brussel en haar wedde werd berekend op basis van dezelfde schaal. Beiden hebben gevraagd hun diploma zeefdruk gelijk te stellen met een diploma hoger kunstonderwijs met volledig leerplan van de tweede graad, teneinde schaal 318 te genieten.

2. De Franse Gemeenschap heeft hiermee ingestemd, waarna hun wedden op basis van die schaal werden berekend, evenwel met beperkte ingang van 1 januari 1988. De eisende partijen betwisten die beperking voor de verwijzende rechter.

De Franse Gemeenschap heeft geweigerd om hun eis in te willigen op grond van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën, die zou beletten dat achterstallig loon wordt toegekend voor de periode vóór 1988.

De verwijzende rechter heeft de twee hierboven geformuleerde vragen aan het Hof voorgelegd.

In de zaak nr. 2556

L. Vanderwaeren vordert de veroordeling van de stad Waver tot de betaling van verschillende bedragen tot vergoeding van het nadeel dat zij heeft geleden als gevolg van de beslissing om een einde te maken aan haar stage van rekenplichtig opsteller, een beslissing die de Raad van State heeft vernietigd. De stad Waver heeft een exceptie van onontvankelijkheid aangevoerd, afgeleid uit de vijfjarige verjaring van artikel 1, eerste lid, a), van de wet van 6 februari 1970. De verweerster is derhalve van mening dat zij als gemeentelijke overheid hetzelfde specifieke verjaringsstelsel als dat van de andere openbare overheden zou moeten genieten.

De Rechtbank van eerste aanleg te Nijvel heeft derhalve de twee hierboven geformuleerde vragen gesteld.

III. *In rechte*

- A -

Zaken nrs. 2537 en 2538

Standpunt van de eisende partijen voor de verwijzende rechter

A.1.1. De eerste prejudiciële vraag van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel dient ontkennend te worden beantwoord. De uitsluiting van de gemeenten van het toepassingsgebied van de wet van 6 februari 1970

vloeit immers voort uit een objectief criterium, namelijk het gegeven dat de boekhouding van de gemeenten bij bijzondere wetten is geregeld en dat de gemeenten niet aan het toezicht van het Rekenhof zijn onderworpen.

A.1.2. De tweede prejudiciële vraag dient harezijds bevestigend te worden beantwoord. Artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek, dat voorziet in een kortere verjaringstermijn voor schuldvorderingen die bij termijnen betaalbaar zijn, met name de schuldvorderingen inzake lonen, schendt volgens de partijen voor de verwijzende rechter de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het de schuldvorderingen inzake lonen ten aanzien van de gemeenten aan de verkorte verjaringstermijn onderwerpt. Gelet op het doel dat de wetgever met artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek nastreefde, dient immers te worden vastgesteld dat de schuldeisers van lonen ten aanzien van een openbaar overheid geen bijzondere categorie vormen ten opzichte van de schuldeisers van onverschillig welke bedragen. De betrekkingen tussen schuldeisers en schuldplichtigen van inkomsten waarvan de verjaring bij voormeld artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek is geregeld, zijn strikt private betrekkingen. Het feit dat een schuldeiser van een openbare overheid de terugbetaling van een dergelijke schuld van lonen te laat vordert, is niet noodzakelijkerwijs te wijten aan nalatigheid.

In beide aan de verwijzende rechter voorgelegde zaken dient te worden vastgesteld dat het geding betrekking had op de correcte toepassing door de stad Brussel van het geldelijk statuut van het onderwijzend personeel van het hoger kunstonderwijs, waarbij de Franse Gemeenschap had erkend het geldelijk statuut op verkeerde wijze te hebben toegepast op de eisende partij voor de verwijzende rechter, en zulks meer dan twintig jaar na de aanvang van de « betwiste feiten ».

Hoewel iedere schuldeiser, met inbegrip van een openbare schuldeiser, belang erbij heeft een aanhoudende stijging van het totaalbedrag van de periodieke schuldvorderingen te vermijden, dient evenwel ook rekening te worden gehouden met het belang van de schuldeiser van lonen, periodieke inkomsten, wiens rechten moeten worden gevrijwaard. In elk geval dient te worden vastgesteld dat artikel 2277, in zoverre het eveneens de schuldeisers van lonen ten aanzien van de publiekrechtelijke personen beoogt, gevolgen heeft die niet evenredig zijn met het doel dat de wetgever zou hebben nagestreefd.

Er zij ook gewezen op het feit dat de toepassing van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet moet worden gecombineerd met die van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat iedereen het recht toekent op het ongestoord genot van zijn eigendom, zijnde het eigendomsrecht met inbegrip van de onlichamelijke goederen, zoals de schuldvorderingen.

In die mate schendt de voormelde bepaling het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Standpunt van de stad Brussel

A.2.1. De eerste prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord. Het feit dat een andere regeling geldt voor de schuldvorderingen ten laste van de gemeenten berust immers op geen enkele wettelijk aanvaardbare verantwoording. De argumenten die tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 6 februari 1970 werden aangevoerd ter verantwoording van de vaststelling van verjaringstermijnen die indertijd korter waren dan die voortvloeiend uit het gemeen recht, gelden volgens de stad Brussel evenzeer voor de gemeenten, en de redenen die worden aangevoerd ter staving van het feit dat ze van het toepassingsgebied worden uitgesloten, zijn weinig overtuigend in het licht van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Er wordt immers niet ingezien hoe het gegeven dat de gemeenten niet aan de rechtsmacht van het Rekenhof onderworpen zijn en dat zij voor de benoeming van het lerarenkorps verantwoordelijk zijn, een in rechte aanvaardbare verantwoording zou kunnen vormen. Bovendien is de tijdens de parlementaire voorbereiding ter sprake gebrachte noodzaak om de gemeentewet te wijzigen teneinde de gemeenten aan de bepalingen van de wet van 6 februari 1970 te onderwerpen, toe te schrijven aan een eenvoudig praktisch probleem in verband met de respectieve bevoegdheden van de Minister van Financiën en de Minister van Binnenlandse Zaken.

Het is verwonderlijk dat geenszins wordt verwezen naar de procedure die de gemeenten in acht moeten nemen om hun verbintenissen na te komen, terwijl precies overwegingen in verband met de logge procedure voor de Staat werden aangevoerd om een van het gemeen recht afwijkend stelsel voor de verjaring van schuldvorderingen te verantwoorden.

De stad Brussel merkt op dat de gemeenten naar het voorbeeld van de Staat schuldplichtigen van bijzondere aard zijn en een procedure in acht moeten nemen waarvan de logheid vergelijkbaar is met die welke geldt voor de Staat, alsook de andere openbare overheden bedoeld in de wet van 6 februari 1970.

A.2.2. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

De stad Brussel merkt op dat de situatie van de overheidsambtenaren, schuldeisers van lonen, niet minder gunstig is dan die van de andere werknemers. Immers, op grond van artikel 15, eerste lid, van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten « [verjaren] de rechtsvorderingen die uit de overeenkomst ontstaan, [...] één jaar na het eindigen van deze overeenkomst of vijf jaar na het feit waaruit de vordering is ontstaan, zonder dat deze termijn één jaar na het eindigen van deze overeenkomst mag overschrijden ». In een arrest nr. 5/99 heeft het Hof geoordeeld dat, enerzijds, de toepassing van de vijfjarige verjaring op provincieambtenaren geen discriminatie invoerde ten aanzien van de werknemers van de privé-sector, die eveneens aan een vergelijkbaar verjaringsstelsel zijn onderworpen, en, anderzijds, gelet op de aard van de schuldvorderingen, de wetgever hen op rechtsgeldige wijze aan de vijfjarige verjaring vermocht te onderwerpen.

In zoverre ook artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek de schuldvorderingen inzake lonen van de overheidsambtenaren onderwerpt aan de vijfjarige verjaring, kan niet worden geoordeeld dat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden.

Standpunt van de Franse Gemeenschapsregering

A.3. De Franse Gemeenschapsregering wenst dat beide prejudiciële vragen ontkennend worden beantwoord en dit op basis van drie vaststellingen.

Ten eerste hebben de gestelde prejudiciële vragen betrekking op de hypothese waarbij de verwijzende rechter zou oordelen dat het geschil betrekking heeft op « achterstallig loon » en niet op schadevergoedingen volgend uit een « buitencontractuele fout », in tegenstelling tot wat zowel de verzoekende partijen als de Franse Gemeenschap voor de verwijzende rechter aanvoeren.

Vervolgens hebben de door de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel gestelde vragen betrekking op de regels betreffende de verjaring van de schuldvorderingen inzake lonen ten laste van een gemeente als werkgever.

De schuldvorderingen inzake lonen ten laste van de gemeenschappen zijn in elk geval onderworpen aan de tienjarige verjaring van artikel 100, eerste lid, 3°, van het koninklijk besluit van 17 juli 1991 houdende coördinatie van de wetten op de Rijkscomptabiliteit.

Hieruit vloeit voort dat de in het geding zijnde prejudiciële vragen geen betrekking hebben op de Franse Gemeenschap.

Voor zover nodig wijst de Franse Gemeenschapsregering ten slotte erop dat de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schenden en zonder optreden van de wetgever niet van toepassing zouden kunnen zijn op de gemeenten.

Artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek, dat voor de schuldvorderingen inzake lonen in een vijfjarige verjaring voorziet, doet overigens geen afbreuk aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Standpunt van de Waalse Regering

A.4.1. De Waalse Regering is van mening dat de eerste vraag bevestigend dient te worden beantwoord.

A.4.2. In verband met artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek dient het antwoord ontkennend te zijn. Het onderscheid berust immers op een objectief criterium, namelijk de opeisbaarheid van de periodieke schuldvorderingen met het kenmerk van een inkomen. De specifieke termijn van artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek is bovendien redelijk verantwoord, daar hij ertoe strekt te vermijden dat een schuldplichtige insolvelabel wordt of failliet gaat als gevolg van een eindeloze opeenstapeling van interesten of eender welke periodieke schuld. Terzelfder tijd bestraft hij het stilzitten van de schuldeiser.

De categorie van schuldeisers van inkomsten is trouwens niet vergelijkbaar met die van de schuldeisers van onverschillig welke bedragen. De eersten bevinden zich immers in een ingewikkeldere juridische structuur, daar die bestaat in wederzijdse rechten en verplichtingen die voortvloeien uit het bestaan van een contractuele relatie met een zeker duurzaam karakter, wat niet het geval is voor de tweeden.

Bovendien moet worden opgemerkt dat de te dezen bedoelde schuldvordering een schuldvordering inzake lonen is die, in het licht van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers, gezien wordt als een recht waarvan de schending als een strafbaar feit wordt beschouwd. Zij maakt bijgevolg, via de strafvordering, het voorwerp uit van een verhoogde bescherming, waardoor het slachtoffer van dat misdrijf over een nieuwe verjaringstermijn beschikt. Dat geldt niet voor de schuldvorderingen inzake bedragen in het algemeen.

Standpunt van de Ministerraad

A.5.1. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord. De Ministerraad is van oordeel dat het specifieke karakter van de gemeenten, het beperktere bedrag van hun uitgaven, de geringere complexiteit van hun begroting, de beperkte complexiteit en relatieve stabiliteit inzake hun uit te betalen bezoldigingen en in het bijzonder hun minder log en minder ingewikkeld bestuursapparaat, als redelijke verantwoording kunnen worden beschouwd teneinde de prejudiciële vraag ontkennend te beantwoorden, vermits de wetgever op grond van de tegenovergestelde redenen heeft geoordeeld de schuldvorderingen lastens de Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de provincies te moeten onderwerpen aan de bepalingen van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën. Daarenboven meent de Ministerraad dat, daar de boekhouding van de gemeenten aan specifieke wetten is onderworpen en de gemeenten niet onder de bevoegdheid van het Rekenhof vallen, het redelijk verantwoord blijkt de schuldvorderingen lastens de gemeenten niet aan de bijzondere verjaringstermijn van artikel 1 van de wet van 6 februari 1970 te onderwerpen.

A.5.2. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord. De dertigjarige verjaringstermijn waarin artikel 2262 (oud) van het Burgerlijk Wetboek voorziet, vormt de gemeenrechtelijke verjaringstermijn voor alle schuldvorderingen waarvoor de wet geen bijzondere, kortere verjaringstermijn heeft vastgesteld. Uit alle bepalingen waarbij de verjaringstermijnen worden vastgesteld, blijkt dat de wetgever het nodig heeft geacht voor sommige specifieke gevallen, zoals die welke bepaald zijn bij artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek, in een kortere verjaringstermijn te voorzien. Die kortere verjaringstermijnen van artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek berusten op een sociaal doel, met name het gestadig en onopgemerkt aangroeien van periodieke schulden te voorkomen. De wetgever heeft op die manier de schuldplichtige willen behoeden voor een te grote financiële last die zou kunnen ontstaan door een opeenhoping van kleine, periodieke schulden die op termijn tot een grote schuld zouden kunnen aangroeien. Door aldus in een kortere verjaringstermijn te voorzien voor « periodieke schulden met het karakter van een inkomen », heeft de wetgever niet onredelijk gehandeld, vermits hij op die manier sociale beschermingsmaatregelen heeft willen invoeren om bepaalde schuldplichtigen te behoeden.

Memorie van antwoord van de eisende partijen voor de verwijzende rechter

A.6. In verband met de tweede prejudiciële vraag wensen de eisende partijen te beklemtonen dat, in tegenstelling tot wat de Waalse Regering beweert, de schuldeiser van lonen van openbare overheden zich niet in een minder ingewikkelde juridische situatie bevindt dan de schuldeisers van onverschillig welke bedragen omdat hun wederzijdse rechten en verplichtingen zouden voortvloeien uit het bestaan van een contractuele relatie met een duurzaam karakter. De schuldeisers van lonen van openbare overheden bevinden zich immers in een statutaire situatie, waarbij hun - in het bijzonder geldelijke - rechten geregeld zijn door een geheel van voorschriften die eenzijdig door de overheid zijn uitgewerkt en wel degelijk een zekere complexiteit vertonen, zoals blijkt uit het aan de verwijzende rechter voorgelegde geval. Het zijn die redenen die de wetgever van 1970 ertoe hebben gebracht de verjaringstermijn voor de schuldvorderingen met betrekking tot bedragen die ambtshalve door de Staat moeten worden betaald, namelijk de schuldvorderingen inzake lonen, op tien jaar te brengen.

Zo zou evenmin kunnen worden gesteld dat de schuldeisers van lonen van de openbare overheden een bijzondere categorie van schuldeisers zouden vormen, omdat zij bij elke vervaldatum zouden beschikken over de

mogelijkheid om na te gaan of het bedrag dat hun werd uitgekeerd, overeenstemt met het bedrag dat hun verschuldigd is, en aldus te oordelen of het opportuun is in rechte te treden tegen hun schuldplichtige.

In verband met het feit dat de stad Brussel de schuldeisers van lonen van de openbare overheden gelijkstelt met de werknemers die houder zijn van schuldvorderingen van lonen zoals geregeld bij de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, dienen de volgende opmerkingen te worden geformuleerd.

Het arrest nr. 5/99 van 20 februari 1999, vermeld in de memorie van de stad Brussel, heeft geen betrekking op de verjaring van schuldvorderingen inzake lonen die provincieambtenaren zouden hebben ingesteld. Er moet overigens worden opgemerkt dat de verjaringstermijn van dergelijke schuldvorderingen krachtens de voormelde wet van 6 februari 1970 tien jaar bedraagt.

Ten slotte hebben de arresten nrs. 13/97 en 127/2001 van het Hof niet de draagwijdte die de stad Brussel en de Franse Gemeenschap daaraan willen toekennen. Met die arresten heeft het Hof niet op algemene wijze geoordeeld dat de regel van de dertigjarige verjaring « de uitzondering » zou zijn geworden, zodat de norm die een dergelijke termijn vaststelt, discriminerend zou zijn ten opzichte van de normen die kortere verjaringstermijnen vaststellen.

Memorie van antwoord van de Franse Gemeenschapsregering

A.7. In verband met de argumenten van de Waalse Regering en de stad Brussel, wat de eerste prejudiciële vraag betreft, en van de eisende partijen, wat de tweede prejudiciële vraag betreft, wenst de Franse Gemeenschapsregering te beklemtonen dat de vijfjarige verjaring al geruime tijd de regel is voor de schuldvorderingen inzake lonen en, meer in het algemeen, inzake schuldvorderingen die uit een overeenkomst zijn ontstaan. Vervolgens is het bij wijze van uitzondering dat de schuldvorderingen inzake lonen ten aanzien van de Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de provincies aan de tienjarige verjaring zijn onderworpen. Van oudsher heeft de wetgever echter geoordeeld dat de gemeente geen schuldplichtige van bijzondere aard is en daarom heeft hij redelijkerwijs kunnen beslissen op de gemeente het gemeenrechtelijke verjaringsstelsel voor de schuldvorderingen inzake lonen toe te passen.

In geen geval overigens is of wordt op een schuldvordering inzake lonen een stelsel van dertigjarige verjaring toegepast. Zelfs de « persoonlijke » schuldvorderingen die indertijd onder een stelsel van dertigjarige verjaring vielen, zijn thans onderworpen aan ofwel een stelsel van vijfjarige verjaring, ofwel een stelsel van tienjarige verjaring. Het zou op zijn minst discriminerend zijn de verjaringstermijn van een schuldvordering inzake lonen ten laste van de gemeenten vanaf vandaag te verlengen met twintig of vijfentwintig jaar.

Ongeacht of de verjaring vijf of tien jaar bedraagt, blijkt ten slotte dat, te dezen, het beweerde « achterstallige loon » dat wordt geëist, niet zou kunnen worden toegekend door de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, aangezien dat loon betrekking heeft op een periode die op 31 december 1987 is verstreken.

Zaak nr. 2556

Standpunt van de eisende partij voor de verwijzende rechter

A.8.1. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, is het niet onredelijk dat de categorie van de gemeenten niet wordt onderworpen aan de verjaringsregels die van toepassing zijn op de schuldvorderingen en de schulden van de Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de provincies. Verder moet worden onderstreept dat de wetgever in 1998 de verjaringstermijnen die in het gemeen recht inzake buitencontractuele aansprakelijkheid van toepassing zijn en dus toepasbaar zijn op de gemeenten, heeft willen verkorten.

Zo blijkt dat de verjaringstermijn die thans inzake de buitencontractuele aansprakelijkheid van toepassing is, in elk geval vijf jaar bedraagt, ongeacht of de aansprakelijke de Staat, de gemeenschap, het gewest, de provincie, de gemeente of zelfs een particulier is.

Het zou niet onredelijk kunnen worden geacht dat de wetgever, duidelijk omwille van de rechtszekerheid, door middel van een overgangsmaatregel heeft gepreciseerd dat de nieuwe toepasselijke termijnen pas lopen vanaf de datum van inwerkingtreding van de voormelde wet van 10 juni 1998.

Zonder een dergelijke maatregel zouden heel veel schuldeisers verrast zijn geweest, wat op discriminerende wijze afbreuk zou hebben gedaan aan hun situatie.

A.8.2. De tweede prejudiciële vraag dient, net als de eerste, ontkennend te worden beantwoord.

Standpunt van de stad Waver

A.9.1. De eerste prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord. De verantwoordingen die worden gegeven voor het feit dat de gemeenten worden uitgesloten van het toepassingsgebied van artikel 1 van de wet van 6 februari 1970 – de verschillende boekhouding en de afwezigheid van toezicht door het Rekenhof –, volstaan niet om het verschil in behandeling te motiveren. Op de gemeenten zijn immers regels van de overheidscomptabiliteit van toepassing; bovendien zijn zij onderworpen aan een financiële controle door de gemeenteontvanger.

A.9.2. De tweede prejudiciële vraag dient eveneens bevestigend te worden beantwoord. Er zou immers niet kunnen worden gesteld dat de gemeenten, enerzijds, en de particulieren, anderzijds, identieke of op zijn minst voldoende vergelijkbare categorieën van personen zouden zijn, wat zou verantwoorden dat de vorderingen gegrond op hun contractuele aansprakelijkheid aan dezelfde verjaringstermijn onderworpen zouden zijn.

Er moet worden beklemtoond dat, gelet op hun opdrachten van algemeen belang, zij belang erbij hebben dat hun rekeningen binnen een redelijke termijn kunnen worden afgesloten en dat zij niet worden geconfronteerd met achterstallige bedragen die voortvloeien uit zeer oude « zaken ».

Hoewel ook rekening moet worden gehouden met het belang van de schuldeisers van de gemeenten, moet niettemin worden opgemerkt dat de toepassing van een dertigjarige verjaringstermijn op de vorderingen inzake buitencontractuele aansprakelijkheid tegen de gemeenten het gezonde beheer van de gemeentefinanciën en, in voorkomend geval, bij wege van gevolgtrekking, dat van de financiën van de gewesten, in gevaar zou kunnen brengen, terwijl het kennelijk niet onredelijk zou zijn te stellen dat die schuldeisers van de gemeentelijke overheden blijk moeten geven van een zekere zorgvuldigheid wanneer hun nadeel en de identiteit van de aansprakelijke onmiddellijk kunnen worden vastgesteld.

Standpunt van de Waalse Regering

A.10.1. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, verwijst de Waalse Regering naar haar memorie in de zaken nrs. 2537 en 2538.

A.10.2. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, herinnert zij aan het arrest nr. 64/2002 van het Hof.

Meer bepaald in verband met de wet van 10 juni 1998 moet eraan worden herinnerd dat die wet het resultaat is van een wetgevend optreden dat tot doel had de gevolgen van het arrest van het Hof van 21 maart 1995 te ondervangen.

Wat de persoonlijke vorderingen betreft, heeft die wet een nieuw artikel 2262*bis* in het Burgerlijk Wetboek ingevoerd dat voorziet in een algemene verjaringstermijn van tien jaar voor de persoonlijke vorderingen. Er is evenwel onmiddellijk voorzien in een uitzondering voor de vergoeding van een vordering gegrond op een buitencontractuele aansprakelijkheid: de termijn van vijf jaar vanaf de dag die volgt op die waarop de benadeelde kennis heeft genomen van de schade of van de verzwarende ervan alsmede van de identiteit van de aansprakelijke. Terwijl onder de vroegere wetgeving de verjaringstermijn aanving op de dag waarop het misdrijf werd gepleegd, stelt het nieuwe artikel 2262*bis* die aanvangsdatum uit tot 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 ».

Door te voorzien in een dergelijke regeling voor de rechtsoverdrachten die na de inwerkingtreding van de wet werden ingesteld, beschermt artikel 10 van diezelfde wet al wie beschikte over een recht onderworpen aan een nog niet verworven dertigjarige verjaring. Het betreft dus een overgangsbepaling die de door de wetgever gewilde billijkheid en rechtszekerheid verwezenlijkt. De tweede prejudiciële vraag dient derhalve ontkennend te worden beantwoord.

Standpunt van de Ministerraad

A.11.1. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, verwijst de Ministerraad naar zijn uiteenzettingen in de zaken nrs. 2537 en 2538.

A.11.2. Hij stelt voor de tweede prejudiciële vraag ontkennend te beantwoorden, op grond van overwegingen die gelijk zijn aan die van de Waalse Regering.

- B -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag in de zaken nrs. 2537 en 2538 en de beide vragen in de zaak nr. 2556

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 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. »

Artikel 8 van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën verklaart artikel 1 van die wet van toepassing op de schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de provincies.

Krachtens artikel 128 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat wordt de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën opgeheven voor de in artikel 2 van de eerstgenoemde wet vermelde diensten. Die opheffing is evenwel nog niet in werking getreden. Artikel 100, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit blijft van toepassing op de schuldvorderingen op de federale Staat die vóór de inwerkingtreding van de wet van 22 mei 2003 zijn ontstaan (artikel 131, tweede lid).

Tot de inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 « tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof », blijft artikel 100 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 ook 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 2262bis, § 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 verzwaring 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 het recht om in rechte te treden 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. Aangezien voor de gemeenten in geen enkele verjaringstermijn is voorzien, verjaren hun schuldvorderingen overeenkomstig de gemeenrechtelijke bepalingen.

Het Hof dient te onderzoeken of het verantwoord is de tegen de gemeenten gerichte vorderingen te onderwerpen aan een andere verjaringstermijn dan de vorderingen tegen andere overheden.

B.4. Zoals het Hof in de arresten nrs. 32/96, 75/97, 5/99, 85/2001, 42/2002, 64/2002 en 37/2003 heeft uiteengezet, had de wetgever, door de vorderingen gericht tegen de Staat aan de vijfjarige verjaring te onderwerpen, een maatregel 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).

Behalve in het geval waarin personen 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 (arrest nr. 32/96), kwam het Hof telkens tot de vaststelling dat de wetgever een maatregel had genomen die niet onevenredig was met het nagestreefde doel.

B.5. Weliswaar zouden dezelfde schuldvorderingen ten aanzien van de gemeenten om de in B.4 vermelde redenen eveneens aan de vijfjarige verjaringstermijn kunnen worden onderworpen, doch die overweging is niet van die aard dat de grondwettigheid van de betwiste bepalingen erdoor in het geding kan worden gebracht. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet houden immers niet in dat de wetgever verplicht is om voor alle administratieve overheden af te wijken van de gemeenrechtelijke verjaringsregels.

B.6.1. De eerste prejudiciële vraag in de zaken nrs. 2537, 2538 en 2556 dient ontkennend te worden beantwoord.

B.6.2. De tweede prejudiciële vraag in de zaak nr. 2556 behoeft geen antwoord. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt immers dat die vraag slechts werd gesteld in de hypothese van een bevestigend antwoord op de eerste prejudiciële vraag.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag in de zaken nrs. 2537 en 2538

B.7. In de zaken nrs. 2537 en 2538 heeft de verwijzende rechter aan het Hof een tweede vraag voorgelegd over de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, van artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek waarbij een kortere termijn wordt vastgesteld voor de verjaring van de schuldvorderingen die bij termijnen betaalbaar zijn, inzonderheid de schuldvorderingen inzake lonen, terwijl de schuldvorderingen inzake onverschillig welke bedragen aan de dertigjarige verjaring onderworpen waren.

B.8.1. De houders van de schuldvorderingen waarvoor artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek een kortere verjaringstermijn invoert, verschillen objectief van de categorie van de schuldeisers van onverschillig welke bedragen, waarmee zij worden vergeleken.

B.8.2. De kortere verjaring waarin artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek voorziet, wordt verantwoord door de bijzondere aard van de schuldvorderingen die zij beoogt : het gaat erom, wanneer de schuld betrekking heeft op de uitkeringen van inkomsten die « bij het jaar of bij kortere termijnen » betaalbaar zijn, ofwel de kredietnemers te beschermen en de schuldeisers tot zorgvuldigheid aan te zetten, ofwel te vermijden dat het totaalbedrag van de periodieke schuldvorderingen voortdurend aangroeit. De kortere verjaring maakt het ook mogelijk de schuldenaars te beschermen tegen de opeenstapeling van periodieke schulden die, na verloop van tijd, een aanzienlijke kapitaalschuld zouden kunnen worden. Aldus is het verschil in behandeling met de schuldeisers van onverschillig welke bedragen, waarvan de schuldvorderingen onderworpen waren aan een dertigjarige termijn, objectief en redelijk verantwoord.

B.8.3. Het in aanmerking nemen van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens leidt niet tot een ander besluit.

B.9. De tweede prejudiciële vraag in de zaken nrs. 2537 en 2538 dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- 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, dat artikel 100 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 17 juli 1991, vormt, artikel 8 van dezelfde wet en artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, in zoverre de verjaringstermijn waarin zij voorzien, niet van toepassing is op de schuldvorderingen ten laste van de gemeenten.

- Artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

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 14 januari 2004.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior