

Rolnummer 3837
Arrest nr. 153/2006 van 18 oktober 2006

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 1, eerste lid, 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 wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 17 juli 1991, is geworden, gesteld door het Hof van Beroep te Luik.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, 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 en rechtspleging*

Bij arrest van 22 december 2005 in zake S. Massart tegen de Franse Gemeenschap, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 28 december 2005, heeft het Hof van Beroep te Luik de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 1, eerste lid, 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^o, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 17 juli 1991, is geworden, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat het voorziet in een vijfjarige verjaringstermijn voor vorderingen tot schadevergoeding op grond van de buitencontractuele aansprakelijkheid van de overheid wanneer de schade en de identiteit van de aansprakelijke pas na de wettelijke verjaringstermijn, bepaald in het voormelde artikel 100, kunnen worden vastgesteld ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- S. Massart, wonende te 4520 Wanze, rue Léon Charlier 84;
- de Franse Gemeenschapsregering;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 21 juni 2006 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. B. Leen, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. A. Housiaux, advocaat bij de balie te Hoei, voor S. Massart;
 - . Mr. P. Levert *loco* Mr. M. Van Assche, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Franse Gemeenschapsregering;
 - . Mr. B. Van Nuffel *loco* Mr. L. Depré en Mr. P. Boucquey, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en E. Derycke verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak 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 het bodemgeschied

De appellante voor de verwijzende rechter wenst vergoeding te verkrijgen van de schade die hij meent te hebben geleden ten gevolge van een vergissing van de Franse Gemeenschap bij de berekening van zijn anciënniteit als gymnastiekleraar in het officieel secundair onderwijs.

De geïntimeerde partij voor de verwijzende rechter is van mening dat die rechtsvordering verjaard is krachtens artikel 100, eerste lid, 1^o, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit. De appellante oordeelt immers dat zijn recht op vergoeding is ontstaan in september 1995. Hij heeft echter de geïntimeerde partij gedagvaard tot vergoeding op 7 maart 2001, namelijk meer dan vijf jaar nadat de beweerde fout werd begaan.

De appellante voor de verwijzende rechter stelt voor het Hof twee prejudiciële vragen te stellen.

In zoverre de eerste betrekking heeft op de mogelijke discriminatie verbonden aan een wetwijziging ter zake, is de verwijzende rechter van mening dat die vraag niet moet worden gesteld aan het Hof omdat een nieuwe wetgeving op zich niet discriminerend is.

De appellante voor de verwijzende rechter beroept zich verder nog op het arrest nr. 64/2002 van 28 maart 2002, waarbij het Hof de vijfjarige verjaring van de tegen de gemeenschap gerichte rechtsvorderingen inzake buitencontractuele aansprakelijkheid alleen geldig zou hebben verklaard in het geval waarin de schade en de identiteit van de daarvoor aansprakelijke onmiddellijk kunnen worden vastgesteld. Dat zou echter te dezen niet het geval zijn. De appellante wijst eveneens erop dat de wetgever, na dat arrest, de berekening van de verjaring van schuldvorderingen ten laste van de Staat, de gewesten en de gemeenschappen, heeft afgestemd op het gemeen recht van de verjaring.

Gelet op die overwegingen, acht de verwijzende rechter het noodzakelijk de voormelde prejudiciële vraag te stellen.

III. In rechte

- A -

A.1.1. De appellante voor de verwijzende rechter onderstreept dat, vanaf het begin van het schooljaar 1995 en bij het begin van elk schooljaar tot in 2003, in het voordeel van een van zijn collega's, hem een volledig uurrooster werd ontnomen en hij loonverlies heeft geleden, ten gevolge van een vergissing die de Gemeenschap had begaan bij het berekenen van zijn anciënniteit.

Die vergissing, die door de appellante voor de verwijzende rechter als foutief wordt gekwalificeerd, zou voor hem hebben geleid tot grote morele en materiële schade. Zowel de fout als de schade zouden echter pas in oktober 2000 aan het licht zijn gekomen, dus na het verstrijken van de verjaringstermijn waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet.

Het zou immers dankzij een document zijn van de Franse Gemeenschap van 11 oktober 2000 dat de appellante zou hebben ontdekt dat de Gemeenschap hem een anciënniteit toekende die lager was dan die waarop hij aanspraak kon maken.

A.1.2. In zijn arrest nr. 64/2002 zou het Hof hebben geoordeeld dat de vijfjarige verjaring van de rechtsvorderingen inzake buitencontractuele aansprakelijkheid niet strijdig was met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet wanneer de schade en de identiteit van de daarvoor aansprakelijke onmiddellijk konden worden vastgesteld.

Te dezen zou echter de buitencontractuele fout van de Gemeenschap pas aan het licht zijn gekomen na het verstrijken van de vijfjarige verjaringstermijn, die is begonnen te lopen op 1 januari 1995, namelijk op de eerste dag van het begrotingsjaar in de loop waarvan de schade werd veroorzaakt.

Artikel 2262*bis*, § 1, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek, dat van toepassing is op de verhoudingen tussen particulieren, zou echter bepalen dat de rechtsvordering inzake buitencontractuele aansprakelijkheid verjaart door verloop van vijf jaar vanaf de dag volgend op die waarop de benadeelde kennis heeft gekregen van de schade of van de verzwaaring ervan, en van de identiteit van de daarvoor aansprakelijke persoon.

De appellant zou zich dus, zonder enige redelijke verantwoording, bevinden in een situatie die nadeliger is dan die waarin hij zich zou bevinden indien de schade zou zijn veroorzaakt door een particulier.

Die partij is overigens van mening dat het is om een einde te maken aan zulk een discriminatie dat de wet van 16 maart 2003 de kwestie van de verjaring van de schuldvorderingen ten laste van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, afstemt op het gemeen recht van de verjaring.

A.1.3. De fout zou zich, ten slotte, elk schooljaar hebben herhaald, tot in het jaar 2000. De vordering zou dus alleen verjaard kunnen worden verklaard voor de periode voorafgaand aan 1 januari 1996.

A.2.1. De Franse Gemeenschap, geïntimeerde partij voor de verwijzende rechter, herinnert eraan dat het Hof heeft geoordeeld dat de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schond wanneer de schade en de identiteit van de aansprakelijke van een buitencontractuele fout onmiddellijk konden worden vastgesteld.

Het zou bijgevolg tot de bevoegdheid van de feitenrechter behoren om te beoordelen vanaf welk ogenblik de benadeelde kennis heeft van de schade en van de identiteit van de daarvoor aansprakelijke.

Te dezen zou het antwoord op de prejudiciële vraag geen enkel belang hebben voor de oplossing van het voor de verwijzende rechter hangende geschil. Die laatste zou immers hebben geoordeeld dat de appelland reeds vanaf 1995 de veroorzaker van de fout kende, en dat het feit dat men niet op de hoogte is van een recht of van een schuldvordering, niet de stuiting of schorsing van de verjaring tot gevolg heeft. Bovendien zou de appelland zelf hebben toegegeven dat zijn schade duidelijk was vanaf 1995.

A.2.2. De Franse Gemeenschap stelt verder nog vast dat de wetten van 16 mei 2003 en van 22 mei 2003, hoewel de verwijzende rechter ze aanvoert, niet ter toetsing aan het Hof zijn voorgelegd.

Subsidiar onderstreept de Franse Gemeenschap dat de wet van 16 mei 2003 pas in werking treedt op 1 januari 2007. Zij is dus niet van toepassing op het in het geding zijnde geschil. De wet van 22 mei 2003 zou geen betrekking hebben op de Franse Gemeenschap.

Wat er ook van zij, de invoering van een nieuwe wetgeving zou op zich niet discriminerend zijn, zoals de rechtspraak van het Hof zou bevestigen.

A.3.1. De Ministerraad herinnert eraan dat de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit van toepassing zijn op de gewesten en de gemeenschappen krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989. Bovendien zou uit een vaste rechtspraak van het Hof volgen dat het eerste lid, 1^o, van de in het geding zijnde bepaling van toepassing is op de schuldvorderingen die voortvloeien uit de vergoedingsverplichting ten laste van de Staat, de gewesten en de gemeenschappen, krachtens artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek.

Het Hof zou meermaals hebben geoordeeld dat de invoering van een van het gemeen recht afwijkende vijfjarige verjaringstermijn een maatregel vormde die redelijk verantwoord was ten opzichte van het nagestreefde doel.

Die vijfjarige verjaring zou overigens aan oorspronkelijkheid hebben ingeboet sinds de inwerkingtreding van artikel 2262*bis* van het Burgerlijk Wetboek, dat voortaan zou bepalen dat de rechtsvorderingen tot vergoeding van schade op grond van een buitencontractuele aansprakelijkheid, door verloop van vijf jaar verjaren.

Volgens artikel 2262*bis* van het Burgerlijk Wetboek, zou de verjaringstermijn echter pas beginnen te lopen op de dag volgend op die waarop de benadeelde kennis heeft gekregen van de schade of van de identiteit van de daarvoor aansprakelijke. Dat zou niet opgaan voor de schuldeiser van de Gemeenschap, wiens rechtsvordering zou verjaren binnen een termijn van vijf jaar te rekenen vanaf 1 januari van het begrotingsjaar in de loop waarvan de overheid de fout heeft begaan.

De Ministerraad is van mening dat het Hof over dat verschil in behandeling wordt ondervraagd, hoewel artikel 2262*bis* nog niet van toepassing was op het ogenblik van de beweerdte fout van de Franse Gemeenschap.

A.3.2. De prejudiciële vraag zou ongetwijfeld bevestigend moeten worden beantwoord indien zij zou moeten worden onderzocht zonder de feiten van de zaak in aanmerking te nemen.

Het Hof zou niettemin rekening moeten houden met het specifieke geschil dat voor de verwijzende rechter aanhangig is. Het zou aldus aan die laatste toekomen te bepalen of de door de appelland geleden schade al dan niet onmiddellijk kon worden vastgesteld.

De Ministerraad geeft toe dat het in principe aan de verwijzende rechter toekomt over die kwestie te beslissen, en dat het Hof niet zijn interpretatie van de in het geding zijnde bepaling in de plaats zou mogen stellen van die van de verwijzende rechter.

De beweerde fout van de Gemeenschap en de schade die eruit voortvloeit, zouden hun oorsprong vinden in de arbeidsverhouding tussen de Gemeenschap en de appelland, in zijn hoedanigheid van statutair ambtenaar.

Op grond van de arresten nr. 5/99 van 20 januari 1999 en nr. 64/2002 van 28 maart 2002, is de Ministerraad van mening dat de schade, die is veroorzaakt door een verkeerde toepassing van de statutaire regels die van toepassing zijn op de arbeidsverhoudingen tussen een statutair ambtenaar en de overheid die hem tewerkstelt, onmiddellijk kan worden vastgesteld. De situatie van die statutaire ambtenaar zou bijgevolg niet vergelijkbaar zijn met die van de personen die zich in de onmogelijkheid bevinden om binnen de wettelijke termijn in rechte te treden omdat hun schade pas na het verstrijken van die termijn tot uiting is gekomen.

Tussen het ogenblik waarop de beweerde fout werd begaan en de effectieve vaststelling van de schade door de appelland voor de verwijzende rechter, zou die laatste niet in de materiële onmogelijkheid zijn geweest om de schade vast te stellen.

Wat betreft de voorkeur die zou zijn verleend aan een van zijn collega's, zouden de verplichting tot uitdrukkelijke motivering en het beginsel van de vergelijking van titels en verdiensten de appelland in staat moeten hebben gesteld om onmiddellijk het bestaan van een fout bij de berekening van zijn anciënniteit vast te stellen. Dat zou eveneens gelden voor het verlies aan uren. Overigens zou iedere leerkracht worden geacht te weten of anciënniteit statutair gezien een doorslaggevend criterium vormt voor dienstaanwijzing of bevordering.

Wat het hypothetische loonverlies betreft, is de Ministerraad van mening dat de regels voor de berekening van de wedde eveneens zijn vastgesteld door een geheel van normen die het geldelijk statuut vormen van het onderwijzend personeel van de Franse Gemeenschap, zodat de appelland de berekeningsfout die hij de Gemeenschap verwijt, had kunnen vaststellen onmiddellijk nadat zij was begaan.

A.4.1. In zijn memorie van antwoord oordeelt de appelland voor de verwijzende rechter dat het begrip « schade » het begrip « oorzakelijk verband » omvat. Bij het begin van het schooljaar 1995 kende hij in elk geval niet de persoon die voorrang kreeg boven hem, noch de anciënniteit van die andere leerkracht, noch de oorzaak van zijn schade, die hij pas in oktober 2000 zou vernemen. Overigens zou niet zijn aangetoond dat hij zich reeds vanaf 1995 had kunnen beroepen op statutaire regels om tegen de Franse Gemeenschap in rechte te treden.

De appelland onderstreept verder nog een volkomen gebrek aan medewerking vanwege de Franse Gemeenschap aan de bewijslast voor de verwijzende rechter.

A.4.2. De geïntimeerde partij voor de verwijzende rechter antwoordt dat de schade door de appelland gekend was, ongeacht of hij de oorzaak ervan kende of niet. Bovendien zou het begrip « voortgezette fout » niet bestaan in het burgerlijk recht.

A.4.3. De Ministerraad onderstreept in zijn memorie van antwoord dat in geen enkel opzicht blijkt, noch uit de verwijzingsbeslissing, noch uit de memorie van de Franse Gemeenschap, dat is aangetoond dat het vanaf de maand september 1995 is dat de appelland schade heeft geleden wegens de fout van de Gemeenschap.

De appelland zou overigens de kennisneming van de begane fout en de kennisneming van de schade en van de identiteit van de daarvoor aansprakelijke, met elkaar verwarren. Hij zou reeds sedert het schooljaar 1995 kennis hebben van zijn schade.

De Ministerraad is ten slotte van mening dat het Hof niet werd aangezocht met de vraag of de fout die door de Gemeenschap werd begaan, al dan niet voortgezet is.

- 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 ».

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 die bepaling eveneens van toepassing, krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989, 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 rechtsoverdrachten verjaren door verloop van tien jaar, met uitzondering van de rechtsoverdrachten tot vergoeding van schade op grond van buitencontractuele aansprakelijkheid, die verjaren door verloop van vijf jaar vanaf de dag

volgens 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. Het Hof wordt door de verwijzende rechter ondervraagd over de bestaanbaarheid van artikel 100 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het voorziet in een vijfjarige verjaringstermijn voor vorderingen op grond van de buitencontractuele aansprakelijkheid van de overheid, zelfs wanneer de schade of de identiteit van de aansprakelijke pas na het verstrijken van de verjaringstermijn kunnen worden vastgesteld.

B.4. Uit de feiten van het geding en uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de vordering die bij de verwijzende rechter is ingesteld, ertoe strekt de Franse Gemeenschap te laten veroordelen, op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, wegens een fout die zij heeft begaan bij de berekening van de anciënniteit van een leerkracht, waardoor hem een volledig uurrooster binnen zijn onderwijsinstelling en de daaraan verbonden voordelen werden ontnomen.

B.5. Zoals het Hof in de arresten nrs. 32/96, 75/97, 5/99, 85/2001, 42/2002, 64/2002, 37/2003, 1/2004, 86/2004, 127/2004, 165/2004 en 170/2004 heeft geoordeeld, 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).

B.6. In het arrest nr. 32/96 heeft het Hof evenwel geoordeeld dat zulk een verjaringstermijn onevenredige gevolgen heeft voor personen die in de onmogelijkheid verkeren om binnen de wettelijke termijn in rechte te treden omdat de schade die zij hebben geleden pas na het verstrijken van die termijn tot uiting is gekomen.

Om dezelfde redenen stelt het Hof vast dat de in het geding zijnde bepaling discriminerend is in zoverre zij voorziet in een vijfjarige verjaringstermijn voor vorderingen tot schadevergoeding op grond van de buitencontractuele aansprakelijkheid van de overheid, wanneer de schade of de identiteit van de aansprakelijke pas na die termijn kunnen worden vastgesteld.

B.7. Het komt de verwijzende rechter toe te bepalen of de schade en de identiteit van de aansprakelijke te dezen onmiddellijk konden worden vastgesteld door de persoon die de aansprakelijkheidsvordering heeft ingesteld.

B.8. De prejudiciële vraag dient bevestigend 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 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het voorziet in een vijfjarige verjaringstermijn voor vorderingen tot schadevergoeding op grond van de buitencontractuele aansprakelijkheid van de overheid, wanneer de schade of de identiteit van de aansprakelijke pas na die termijn 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 18 oktober 2006.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior