

Rolnummer 5287
Arrest nr. 147/2012 van 6 december 2012

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 100, eerste lid, 1°, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 17 juli 1991, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit voorzitter M. Bossuyt, rechter J.-P. Snappe, waarnemend voorzitter, en de rechters E. De Groot, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en F. Daoût, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 8 november 2011 in zake de nv « Dierickx » tegen de Belgische Staat en het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 9 januari 2012, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 100, eerste lid, 1^o, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 17 juli 1991, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat die bepaling, die voor de vorderingen tot schadevergoeding ten laste van de Belgische Staat in een verjaringstermijn van vijf jaar voorziet te rekenen vanaf de eerste januari van het begrotingsjaar in de loop waarvan zij zijn ontstaan, niet van toepassing zou zijn op de vorderingen tot schadevergoeding die worden ingesteld tegen de instellingen behorende tot de categorie A volgens de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige organismen van openbaar nut en deze aldus onderworpen zouden zijn aan de gemeenrechtelijke verjaringstermijnen ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de nv « Dierickx », met maatschappelijke zetel te 9240 Zele, Baaikensstraat 12;
- het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, met zetel te 1000 Brussel, Kruidtuinlaan 55;
- de Ministerraad.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 17 juli 2012 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. G. De Buyzer *loco* Mr. L. Cornelis en Mr. I. Claeys, advocaten bij de balie te Brussel, voor de nv « Dierickx »;
 - . Mr. J. Hoste *loco* Mr. R. Depla, advocaten bij de balie te Brugge, voor het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen;
 - . Mr. S. Ronse, tevens *loco* Mr. K. Decock, advocaten bij de balie te Kortrijk, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters E. Derycke en J.-P. Snappe 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 Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

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

De nv « Dierickx » heeft voor de verwijzende rechter een vordering tot schadevergoeding ingesteld tegen de Belgische Staat en tegen het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna : FAVV), de rechtsopvolger van het Instituut voor Veterinaire Keuring. In de loop van de procedure heeft de nv « Dierickx » afstand gedaan van haar vordering tegen de Belgische Staat.

Volgens het FAVV is de ingestelde vordering verjaard overeenkomstig artikel 100, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit. De verwijzende rechter is van oordeel dat die zienswijze niet kan worden gevolgd, vermits een instelling van openbaar nut van categorie A, zoals het FAVV, zich niet op het voormelde artikel 100, eerste lid, 1°, kan beroepen.

In ondergeschikte orde voert het FAVV aan dat het onderwerpen van een instelling van openbaar nut van categorie A aan de gemeenrechtelijke verjaringstermijn, en niet aan artikel 100, eerste lid, 1°, een schending inhoudt van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Het FAVV verzoekt de verwijzende rechter daaromtrent een prejudiciële vraag te stellen. Ingaand op dat verzoek, stelt de verwijzende rechter de voormelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de nv « Dierickx »

A.1. Vermits voor de instellingen van openbaar nut, bedoeld in de wet van 16 maart 1954, in geen bijzondere verjaringstermijn is voorzien, verjaren schuldvorderingen tegen die instellingen overeenkomstig de gemeenrechtelijke regels. Het Hof dient te onderzoeken of het verantwoord is de tegen die instellingen gerichte vorderingen te onderwerpen aan een andere verjaringstermijn dan de vorderingen tegen de Belgische Staat.

Met verwijzing naar het arrest nr. 106/2006 betoogt de nv « Dierickx » dat de in het geding zijnde bepaling geen schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie inhoudt. In dat arrest heeft het Hof een soortgelijke prejudiciële vraag die op de instellingen van openbaar nut van categorie B betrekking had, ontkennend beantwoord. De motieven van dat arrest gelden *mutatis mutandis* voor de instellingen van openbaar nut van categorie A, zodat de thans gestelde prejudiciële vraag eveneens ontkennend dient te worden beantwoord.

In ondergeschikte orde merkt de nv « Dierickx » op dat de functioneel gedecentraliseerde instellingen van openbaar nut die in de wet van 16 maart 1954 in verschillende categorieën worden ingedeeld, zich op het vlak van begroting en comptabiliteit in een situatie bevinden die fundamenteel van die van de Belgische Staat verschilt. De keuze van de wetgever om enkel schuldvorderingen tegen de Belgische Staat aan een specifieke, korte verjaringstermijn te onderwerpen is dan ook geenszins kennelijk onredelijk.

Wat de verschillen tussen de instellingen van openbaar nut van categorie A en die van categorie B betreft, is de nv « Dierickx » van oordeel dat die verschillen betrekking hebben op de autonomie die bij de instellingen van categorie A geringer is dan bij de instellingen van categorie B. De instellingen van openbaar nut van categorie A zijn onderworpen aan het gezag van de minister van wie zij afhangen, aan wie de beheersbevoegdheid is verleend, terwijl de instellingen van de overige categorieën onder de controlebevoegdheid staan van de minister of de ministers van wie zij afhangen. Dat verschil in autonomie kan niet ertoe leiden dat de

wetgever ten aanzien van de instellingen van openbaar nut van categorie A ertoe zou zijn verplicht van de gemeenrechtelijke verjaringsregels af te wijken. Daaruit volgt dat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet is geschonden, doordat - in tegenstelling tot de Belgische Staat - het FAVV, als instelling van openbaar nut van categorie A, zich niet op de in het geding zijnde bepaling kan beroepen.

In uiterst ondergeschikte orde wijst de nv « Dierickx » erop dat, in de hypothese dat de in het geding zijnde bepaling toch een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zou inhouden, die discriminatie inmiddels uit de rechtsorde is verdwenen, vermits bij de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, de in het geding zijnde bepaling is opgeheven, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de schuldvorderingen op de federale Staat die vóór de inwerkingtreding van die wet zijn ontstaan.

Standpunt van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen

A.2. Het FAVV is onderworpen aan de vijfjarige verjaringstermijn, waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet. Vermits het doel van de wetten op de Rijkscomptabiliteit erin bestaat ervoor te zorgen dat de Staat zijn rekeningen binnen een redelijke termijn kan afsluiten en de rekeningen van het FAVV onder de algemene uitgavenbegroting vallen, is het logisch dat de voormelde vijfjarige verjaringstermijn op het FAVV van toepassing is.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie wordt dan ook geschonden, wanneer zou worden aangenomen dat op het FAVV, wat de verjaring van de schuldvorderingen betreft, het gemeen recht van toepassing is, terwijl wat de controle op zijn rekeningen betreft en op begrotingsvlak, het FAVV op dezelfde wijze als de federale en programmatorische overheidsdiensten wordt behandeld.

Het arrest nr. 106/2006 is te dezen niet relevant, vermits in dat arrest uitspraak werd gedaan over de toepassing van de verjaringstermijn op instellingen van openbaar nut van categorie B, terwijl het FAVV een instelling van openbaar nut van categorie A is. Beide categorieën zijn aan een verschillend administratief en budgettair toezicht onderworpen, zodat beide niet zonder meer vergelijkbaar zijn. In tegenstelling tot de instellingen van openbaar nut van de categorieën B, C en D, staan de instellingen van openbaar nut van categorie A onder het hiërarchisch gezag van de minister aan wie de beheersbevoegdheid is verleend, dienen zij hun rekeningen te laten opmaken door de betrokken minister, die bij wet dienen te worden goedgekeurd, en dienen hun ontwerpen van begroting door de betrokken minister te worden opgemaakt, waarna de minister van Financiën die aan het ontwerp van algemene uitgavenbegroting toevoegt. De algemene uitgavenbegroting wordt dan door de Kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurd. Daaruit blijkt dat de rekeningen en begroting van het FAVV onlosmakelijk met die van de Staat zijn verbonden.

Overeenkomstig artikel 113 van de voormelde wet van 22 mei 2003 is er thans, wat de verjaring betreft, geen onderscheid meer : de verjaringsregels van het gemeen recht zijn op alle in artikel 2 van die wet vermelde diensten van toepassing. Ook vanuit dat oogpunt is het destijds gemaakte onderscheid op geen enkele wijze te verantwoorden.

Standpunt van de Ministerraad

A.3. Vooraf wijst de Ministerraad erop dat de wet van 22 mei 2003 de bijzondere verjaringsregels, waarin de artikelen 100 en 101 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit voorzien, heeft opgeheven, wat de schuldvorderingen op de Staat betreft. Bovendien heeft die wet uitdrukkelijk de gemeenrechtelijke verjaringsregels van het Burgerlijk Wetboek op die schuldvorderingen van toepassing verklaard. De inwerkingtreding van die wet, oorspronkelijk op 1 januari 2004 vastgesteld, werd tot 1 januari 2012 uitgesteld. Voor sommige federale overheidsdiensten is de gemeenrechtelijke verjaringstermijn wel reeds in werking getreden.

De Ministerraad sluit zich aan bij de interpretatie van de verwijzende rechter volgens welke de in het geding zijnde bepaling niet van toepassing is op de instellingen van openbaar nut van categorie A. Aangezien voor die instellingen in geen bijzondere verjaringstermijn is voorzien, verjaren hun schuldvorderingen overeenkomstig de gemeenrechtelijke bepalingen.

Vermits de instellingen van openbaar nut van categorie A niet met de Staat vergelijkbaar zijn, kan de wetgever een verschillende verjaringsregeling vaststellen.

Zelfs indien beide vergelijkbaar zouden zijn, is het in het geding zijnde verschil in behandeling redelijk verantwoord. Door de schuldvorderingen op de Staat aan een vijfjarige verjaringstermijn te onderwerpen, heeft de wetgever een maatregel genomen die in verband staat met het nagestreefde doel dat erin bestaat te rekeningen van de Staat binnen een redelijke termijn af te sluiten. Het verschil in behandeling tussen de Staat en de instellingen van openbaar nut van categorie A, berust op een objectief en pertinent criterium, rekening houdend met het specifieke karakter van de instellingen van openbaar nut van categorie A dat onder meer betrekking heeft op de functionele decentralisatie en op de autonomie van die instellingen die door de wetgever wordt vastgesteld, die hun een opdracht van algemeen belang toevertrouwt die de Staat niet of niet meer rechtstreeks kan verzekeren. Dat specifieke karakter komt, in vergelijking met de Staat, tot uiting in het beperktere bedrag van hun uitgaven, in de geringere complexiteit van hun begroting, in de beperkte complexiteit en de relatieve stabiliteit wat de uit te betalen bezoldigingen betreft en - in het bijzonder - in hun minder log en minder ingewikkeld bestuursapparaat.

Met verwijzing naar de rechtspraak van het Hof betoogt de Ministerraad dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet inhouden dat de wetgever verplicht is om voor alle administratieve overheden van de gemeenrechtelijke verjaringsregels af te wijken. In dat verband verwijst de Ministerraad inzonderheid naar het arrest nr. 106/2006, waarvan de motieven te dezen *mutatis mutandis* gelden.

- 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 artikel 100 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij 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 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. De wet van 22 mei 2003 is in werking getreden op 1 januari 2012, behalve voor de in artikel 2, 2° tot 4°, bedoelde diensten, waarvoor zij in werking treedt op 1 januari 2014 (artikel 133, eerste lid). In afwijking van het eerste lid van artikel 133 is titel V, waarvan hoofdstuk I (« De verjaring van schuldvorderingen ») deel uitmaakt, ook in werking getreden op 1 januari 2012 voor de diensten bedoeld in dat lid (artikel 133, derde lid). 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).

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 rechtsovereenkomsten verjaren door verloop van tien jaar, met uitzondering van de rechtsovereenkomsten 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 omstandigheden ervan en van de identiteit van de daarvoor aansprakelijke persoon, waarbij die rechtsovereenkomsten 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 instellingen van openbaar nut van categorie A in de zin van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut in geen bijzondere verjaringstermijn is voorzien, verjaren hun schuldvorderingen overeenkomstig de gemeenrechtelijke bepalingen.

Het Hof dient te onderzoeken of het verantwoord is de tegen die instellingen gerichte vorderingen te onderwerpen aan een andere verjaringstermijn dan de vorderingen tegen de Belgische Staat.

B.4. 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, 170/2004, 153/2006, 90/2007, 122/2007, 124/2007, 17/2008, 97/2008 en 97/2009 heeft uiteengezet, heeft de wetgever, door de schuldvorderingen op 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.5. Weliswaar zouden dezelfde schuldvorderingen ten aanzien van de instellingen van openbaar nut van categorie A, 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 betwiste bepalingen erdoor ongrondwettig zouden zijn. 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. Het heeft in dat opzicht weinig belang dat die overheden lokale besturen zijn of gepersonaliseerde besturen, zoals de instellingen van openbaar nut van categorie A. Zelfs al is de begroting van die besturen in sommige opzichten gebonden aan de begroting van de Staat, de gemeenschappen of de gewesten, toch dient niet ervan te worden uitgegaan dat de in B.4 vermelde redenen de wetgever verplichten die instellingen te onderwerpen aan de verjaringstermijn van vijf jaar.

B.6. Bij zijn arrest nr. 106/2006 van 21 juni 2006 heeft het Hof een soortgelijke prejudiciële vraag ten aanzien van de instellingen van openbaar nut van categorie B ontkennend beantwoord op grond van de voormelde motieven. Weliswaar heeft de thans voorliggende prejudiciële vraag geen betrekking op instellingen van openbaar nut van categorie B maar op die van categorie A en bestaan er verschillen tussen de beide categorieën, toch is die omstandigheid niet van die aard dat zij te dezen tot een ander besluit zou leiden.

B.7. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 100, eerste lid, 1^o, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 17 juli 1991, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet in zoverre de verjaringstermijn waarin het voorziet niet van toepassing is op de schuldvorderingen ten laste van de instellingen van openbaar nut van categorie A.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 6 december 2012.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

M. Bossuyt