

Rolnummer 7230
Arrest nr. 158/2020 van 26 november 2020

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vragen over artikel 5 van de wet van 10 februari 2003 « betreffende de aansprakelijkheid van en voor personeelsleden in dienst van openbare rechtspersonen », gesteld door de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en L. Lavrysen, en de rechters T. Merckx-Van Goey, R. Leysen, M. Pâques, Y. Kherbache en T. Detienne, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij vonnis van 5 juni 2019, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 11 juli 2019, heeft de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« - Schendt artikel 5 van de wet van 10 februari 2003 betreffende de aansprakelijkheid van en voor personeelsleden in dienst van openbare rechtspersonen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in zoverre het de overheid verschillend behandelt naargelang zij al dan niet een minnelijke schikking heeft voorgesteld alvorens een vordering tot schadevergoeding of een regresvordering in te stellen tegen een van haar ambtenaren ?

- Schendt artikel 5 van de wet van 10 februari 2003 betreffende de aansprakelijkheid van en voor personeelsleden in dienst van openbare rechtspersonen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het zo zou worden geïnterpreteerd dat het zonder onderscheid van toepassing zou zijn op de ambtenaren die nog in dienst zijn van een openbare rechtspersoon en op zijn voormalige ambtenaren ?

- Schendt artikel 5 van de wet van 10 februari 2003 betreffende de aansprakelijkheid van en voor personeelsleden in dienst van openbare rechtspersonen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het de openbare rechtspersonen in de zin van die wet ertoe verplicht een minnelijke schikking voor te stellen aan een ambtenaar alvorens een vordering tot schadevergoeding tegen die laatste in te stellen, terwijl de privaatrechtelijke personen niet daartoe verplicht zijn ?

- Schendt artikel 5 van de wet van 10 februari 2003 betreffende de aansprakelijkheid van en voor personeelsleden in dienst van openbare rechtspersonen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het de openbare rechtspersonen in de zin van die wet ertoe verplicht een minnelijke schikking voor te stellen aan een ambtenaar alvorens een vordering tot schadevergoeding tegen die laatste in te stellen wanneer de vergoeding van de geleden schade niet van dien aard is dat zij de draagkracht van de in het geding zijnde ambtenaar overstijgt ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de gemeente Sint-Lambrechts-Woluwe, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Uyttendaele en Mr. H. Debaty, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Jacobowitz en Mr. C. Caillet, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 7 oktober 2020 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers M. Pâques en Y. Kherbache te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 21 oktober 2020 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 21 oktober 2020 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 bodemgeshil*

De gemeente Sint-Lambrechts-Woluwe is ertoe veroordeeld een schadevergoeding te betalen aan een voormalige studente voor de schade die zij heeft geleden als gevolg van een beslissing genomen door de examencommissie van de school « Le 75 », waarvan de gemeente de inrichtende macht is.

Naar aanleiding van die veroordeling stelt de gemeente Sint-Lambrechts-Woluwe een regresvordering in voor de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel teneinde de veroordeling te verkrijgen van de directrice van de school en voorzitter van de examencommissie ten tijde van de feiten, die gepensioneerd is voordat de zaak werd ingeleid. Laatstgenoemde voert aan dat de vordering van de gemeente niet ontvankelijk is, aangezien daaraan geen aanbod tot minnelijke schikking is voorafgegaan, terwijl artikel 5, eerste lid, van de wet van 10 februari 2003 « betreffende de aansprakelijkheid van en voor personeelsleden in dienst van openbare rechtspersonen » zulks vereist.

Op verzoek van de gemeente Sint-Lambrechts-Woluwe stelt de Rechtbank de vier hiervoor weergegeven prejudiciële vragen.

## III. *In rechte*

- A -

### *Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag*

A.1. De gemeente Sint-Lambrechts-Woluwe voert aan dat de verplichting om een aanbod tot minnelijke schikking te formuleren, niet toelaat het nagestreefde doel te bereiken, doel dat erin bestaat het optreden van de rechter te beperken. Daar de wet van 10 februari 2003 « betreffende de aansprakelijkheid van en voor personeelsleden in dienst van openbare rechtspersonen » (hierna : de wet van 10 februari 2003) de inhoud daarvan niet regelt, kunnen de voorstellen voor een minnelijke schikking immers eenvoudige formaliteiten zijn. Zij impliceren geen werkelijke onderhandelingen tussen de partijen. Bovendien ontzegt het in het geding zijnde artikel de overheid het recht om de integrale vergoeding van haar schade te verkrijgen. Het verschil in behandeling is dus niet redelijk verantwoord.

A.2. De Ministerraad antwoordt dat het recht op toegang tot een rechtbank het voorwerp kan uitmaken van beperkingen, zoals die waarbij de ontvankelijkheid van een vordering die een openbare rechtspersoon wil instellen, afhankelijk wordt gemaakt van een voorafgaand aanbod tot minnelijke schikking. Het doel van de wetgever dat erin bestaat zoveel mogelijk het optreden van de rechter te vermijden en de geschillen minnelijk te regelen, is gewettigd, zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Grondwettelijk Hof dat hebben aanvaard in hun respectieve arresten *Momčilović t. Kroatië* van 26 maart 2015 en nr. 29/2000 van 21 maart 2000. De beperking is niet onevenredig daar de in het geding zijnde bepaling aan de overheid alleen de verplichting oplegt een aanbod tot minnelijke schikking te formuleren aan de ambtenaar alvorens een rechtsvordering in te stellen, zonder haar daartoe een specifieke nadere regel of enige termijn op te leggen. Het staat de overheid vrij te beslissen over het minnelijk voorstel dat zij formuleert, zonder noodzakelijkerwijs te moeten afzien van een deel van haar aanspraken. Indien de ambtenaar weigert, kan de overheid in rechte optreden.

De Ministerraad voert aan dat de ontstentenis van een mechanisme voor de stuiting van de verjaring van de vordering, in afwachting van de afloop van de procedure van de minnelijke schikking, niet tot een andere conclusie leidt, rekening houdend met hetgeen voorafgaat en met het feit dat de verjaringstermijnen van de betrokken vorderingen voldoende lang zijn om de overheid in staat te stellen een aanbod tot minnelijke schikking te formuleren alvorens in rechte op te treden.

A.3. De gemeente Sint-Lambrechts-Woluwe repliceert dat de in het geding zijnde bepaling de overheden discrimineert die een daadwerkelijk aanbod tot minnelijke schikking hebben geformuleerd ten opzichte van de overheden die een louter formeel aanbod hebben geformuleerd, in zoverre de daarna ingestelde rechtsvordering in beide gevallen ontvankelijk zal worden verklaard.

Zij voegt eraan toe dat uit het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens *Zubac t. Kroatië* van 5 april 2018, waarnaar de Ministerraad verwijst, niet voortvloeit dat een mechanisme zoals hetwelk wordt ingevoerd bij de in het geding zijnde bepaling, in elk geval aanvaardbaar zou zijn. De in het geding zijnde bepaling voorziet overigens niet in maatregelen die analoog zijn aan die waarin de in het voormelde arrest *Momčilović* weergegeven Kroatische wetgeving voorziet, namelijk een stuiting van de verjaring, een termijn van drie maanden die de overheid toelaat te reageren op het verzoek om een minnelijke schikking en het feit dat de ontvankelijkheid van de rechtsvordering niet afhangt van het formuleren van een aanbod tot minnelijke schikking, maar van het falen, en dus van de afloop, ervan. De in het geding zijnde procedure is dus niet relevant om het doel van de wetgever te bereiken. Ten slotte wordt het nadelige karakter van de in het geding zijnde bepaling onderstreept door het feit dat de verjaringstermijn niet wordt geschorst.

A.4. De Ministerraad voert aan dat uit de ontstentenis van een specifieke formaliteit of van een verplichting voor de overheid om af te zien van een deel van haar aanspraken, niet kan worden afgeleid dat de verplichting om een aanbod tot minnelijke schikking te formuleren slechts een loutere formaliteit zou zijn die geen onderhandelingen tussen de partijen zou kunnen inhouden. De wetgever kan van de overheden immers redelijkerwijs verwachten dat zij de wet te goeder trouw toepassen. De ontstentenis van een specifieke formaliteit draagt overigens bij tot de evenredigheid van de in het geding zijnde bepaling.

#### *Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag*

A.5. Vooraf voert de gemeente Sint-Lambrechts-Woluwe aan dat de wet van 10 februari 2003 niet van toepassing is op de voormalige personeelsleden die gepensioneerd zijn, ook al werd de verweten schade berokkend bij de uitoefening van hun dienst, toen zij nog werkten. Zij is voor het overige van mening dat de interpretatie van de in het geding zijnde bepaling door de verwijzende rechter de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, aangezien de statutaire ambtenaren in dienst en de gepensioneerde statutaire ambtenaren zich niet in vergelijkbare situaties bevinden en onder onderscheiden aansprakelijkheidsstelsels zouden moeten vallen.

A.6. De Ministerraad is van mening dat de twee categorieën van ambtenaren kunnen worden vervolgd wegens een fout die is begaan tijdens de uitoefening van hun ambten en dat het feit of de betrokkenen al dan niet nog steeds in dienst zijn op het ogenblik dat de vordering is ingesteld, niet relevant is in het licht van de beschouwde maatregel. In ondergeschikte orde voert hij aan dat het niet kennelijk onredelijk is om de betwiste verplichting aan de openbare rechtspersonen op te leggen, ongeacht of de ambtenaren al dan niet nog in dienst zijn.

A.7. De Ministerraad voegt eraan toe dat de parlementaire voorbereiding waarnaar de gemeente Sint-Lambrechts-Woluwe verwijst, niet toelaat te besluiten dat de in het geding zijnde bepaling niet van toepassing is op de ambtenaren die niet langer in dienst zijn.

#### *Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag*

A.8. De gemeente Sint-Lambrechts-Woluwe voert aan dat de ambtenaren van de openbare sector en de werknemers van de privésector gelijk moeten worden behandeld, gelet op het door de wetgever nagestreefde doel dat erin bestaat een einde te maken aan het verschil in behandeling tussen die twee categorieën. Het doel dat erin bestaat het nieuwe stelsel af te stemmen op het stelsel dat van toepassing is op de militairen en de politieambtenaren is niet relevant, aangezien de ambtenaren die worden beoogd door de in het geding zijnde bepaling, in tegenstelling tot de militairen en de politieambtenaren, niet worden blootgesteld aan schade die hun draagkracht kan overstijgen, argument dat het Hof in zijn voormelde arrest nr. 29/2000 had aanvaard.

A.9. De Ministerraad is van mening dat het doel van de wetgever dat erin bestaat, enerzijds, de discriminaties weg te werken tussen de statutaire ambtenaren van openbare rechtspersonen en de contractuele werknemers en, anderzijds, de aansprakelijkheidsregeling te harmoniseren die van toepassing is op alle personen die werken onder het gezag van een openbare rechtspersoon, en daarbij rekening houdend met bepaalde specifieke kenmerken, gewettigd is, net als het doel dat erin bestaat de gerechtelijke procedures te vermijden en de geschillen in der minne op te lossen. Het verschil in behandeling tussen de openbare rechtspersonen en de privaatrechtelijke personen, ten aanzien van de vordering die kan worden ingesteld tegen een persoon die onder hun gezag werkt, heeft geen onevenredige gevolgen. Allereerst is het verschil louter van procedurele aard. Ten tweede dient de in het geding zijnde verplichting de belangen van zowel de ambtenaren als de openbare rechtspersonen. Ten derde zijn alleen de overheden onderworpen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur die verantwoordt dat zij, in de mate van het mogelijke, lange en dure procedures trachten te voorkomen, hetgeen eveneens bijdraagt tot het goed beheer van de overheidsmiddelen.

A.10. De gemeente Sint-Lambrechts-Woluwe herhaalt dat de procedure die is geregeld bij de in het geding zijnde bepaling niet geschikt is om het doel van de wetgever te bereiken en dat zij onevenredige gevolgen met zich meebrengt.

A.11. De Ministerraad antwoordt dat het feit dat de ambten van de militairen of politieambtenaren hen kunnen blootstellen aan het berokkenen van schade die hun draagkracht overstijgt, niet toelaat *a contrario* ervan uit te gaan dat de andere ambtenaren van de overheid niet zouden kunnen worden blootgesteld aan het berokkenen van analoge schade bij de uitoefening van hun ambten. De verplichting om een aanbod tot minnelijke schikking te formuleren - en geen voorstel tot dading dat wederzijdse toegevingen zou impliceren - draagt bij tot de evenredigheid van de in het geding zijnde bepaling.

#### *Ten aanzien van de vierde prejudiciële vraag*

A.12. De gemeente Sint-Lambrechts-Woluwe voert aan dat de in het geding zijnde bepaling, in zoverre zij zonder onderscheid van toepassing is op alle personeelsleden van de openbare rechtspersonen, ambtenaren beoogt met zeer verschillende posten, graden, anciënniteiten en niveaus, die kennelijk behoren tot categorieën van personen die niet vergelijkbaar zijn, ongeacht het bedrag waarvan de invordering wordt gevraagd. Te dezen gaat het niet om het herstel van schade, die zeer vaak hun persoonlijke draagkracht overstijgt.

A.13. De Ministerraad is van mening dat de prejudiciële vraag ertoe strekt, enerzijds, de militairen, die zijn onderworpen aan artikel 93, § 1, van de wet van 20 mei 1994 « inzake de rechtstoestanden van het personeel van Defensie » en, anderzijds, de statutaire of contractuele personeelsleden van een openbare rechtspersoon, die zijn onderworpen aan artikel 5 van de wet van 10 februari 2003 te vergelijken. Daar die verschillende categorieën van personen verschillend worden behandeld, waarbij de wetgever heeft voorzien in de verplichting om een voorstel tot dading te formuleren in het eerste geval en een aanbod tot minnelijke schikking in het tweede, dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat de wet van 10 februari 2003 bedoeld is om te worden toegepast op tal van ambtenaren die diverse en gevarieerde ambten uitoefenen, alsook op een geheel van situaties, en dat van de wetgever niet zou kunnen worden geëist dat hij specifiek wetgevend optreedt ten aanzien van alle mogelijke situaties, rekening houdend met de draagkracht van iedere ambtenaar. Het is dus niet onredelijk de openbare rechtspersonen ertoe te verplichten een aanbod tot minnelijke schikking te formuleren, zelfs wanneer het herstel van de schade de draagkracht van de ambtenaar niet overstijgt, daar die verplichting elke openbare rechtspersoon laat bepalen of al dan niet toegevingen moeten worden gedaan, met name op basis van de draagkracht van de ambtenaar. Met de in het geding zijnde bepaling is de wetgever erin geslaagd de aansprakelijkheidsstelsels te harmoniseren, waarbij tegelijk rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van sommige functies, die een specifiek stelsel verantwoorden. Ten slotte, zoals hiervoor is vermeld, strekt de in het geding zijnde bepaling ertoe de geschillen snel te regelen, hetgeen in het belang is van alle partijen en bijdraagt tot het goede beheer van de overheidsmiddelen.

A.14. De gemeente Sint-Lambrechts-Woluwe antwoordt dat de met elkaar te vergelijken categorieën van personen niet die zijn welke de Ministerraad in zijn memorie vermeldt.

- B -

*Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan*

B.1.1. De wet van 10 februari 2003 « betreffende de aansprakelijkheid van en voor personeelsleden in dienst van openbare rechtspersonen » (hierna : de wet van 10 februari 2003) beoogt « een nieuwe regeling in te voeren betreffende de persoonlijke burgerrechtelijke aansprakelijkheid van het personeelslid in dienst van de overheid voor fouten die het begaat in de uitoefening van zijn ambt » (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1736/001, p. 4). Luidens de memorie van toelichting is de daarbij ingevoerde aansprakelijkheidsregeling « conform met de aansprakelijkheidsregeling die van toepassing is op de contractuele werknemers in het algemeen en houdt [die] tevens rekening met de aansprakelijkheidsregeling voor de politieambtenaren [...] en militairen [...] » (*ibid.*).

B.1.2. Het in het geding zijnde artikel 5 van de wet van 10 februari 2003 verplicht de openbare rechtspersoon die een vordering tot schadeloosstelling of een regresvordering wil instellen tegen een lid van zijn personeel, hem vooraf een aanbod tot minnelijke schikking te formuleren :

« De vordering schadeloosstelling of de regresvordering ingesteld door openbare rechtspersonen tegen hun personeelsleden is slechts in rechte ontvankelijk, indien zij wordt voorafgegaan door een aanbod tot minnelijke schikking aan de verweerder.

Openbare rechtspersonen kunnen beslissen dat de schade slechts gedeeltelijk moet worden vergoed ».

B.1.3. In de Senaatscommissie heeft de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de openbare besturen in verband met het nagestreefde doel verklaard :

« Deze keuze wordt aan de ene kant ingegeven door de zorg om het verhaal op de rechter te beperken. Aan de andere kant wordt via het invoeren van een verplicht dadingsvoorstel, een gelijke behandeling met de militairen en het politiepersoneel, ten aanzien van wie reeds een gelijkaardige bepaling van toepassing is, ingevoerd » (*Parl. St.*, Senaat, 2002-2003, nr. 2-1357/3, p. 5).

B.1.4. Het wetsontwerp voorzagt in de verplichting, voor de overheid, een « voorstel tot dading » te formuleren alvorens een aansprakelijkheidsvordering in te stellen tegen een lid van haar personeel :

« [Artikel 5 van het ontwerp] vereist dat de overheid een voorstel tot dading formuleert. De bedoeling van deze bepaling is zoveel mogelijk de tussenkomst van de reeds overbevraagde rechter te vermijden en de geschillen in der minne op te lossen. Ook in de wet op het politieambt (artikel 49, § 1) en in de wet inzake de rechtstoestanden van het militair personeel (artikel 93, § 1) is een verplicht voorstel tot dading voorzien. De bepaling in de wet inzake de rechtstoestanden van het militair personeel die de verplichting instelt om een rechtsvordering te laten voorafgaan door een voorstel tot dading, werd, door het Arbitragehof, conform bevonden met het gelijkheidsbeginsel (Arbitragehof nr. 29/2000 van 21 maart 2000).

Zowel in het geval de overheid van het statutaire of andere personeelslid vergoeding vordert van de door haar zelf geleden schade als wanneer zij een regresvordering instelt, kan zij beslissen dat het personeelslid de schade slechts gedeeltelijk moet vergoeden. Aan de grondslag van zodanige beslissing, ligt een zorgvuldige evaluatie en afweging van alle concrete omstandigheden van het schadegeval. De overheid zal haar beslissing moeten motiveren en waken over een gelijke behandeling van gelijke gevallen. Ook in de wet op het politieambt (artikel 48, § 1) en in de wet inzake de rechtstoestanden van het militair personeel (artikel 93, § 1) is de mogelijkheid van een slechts gedeeltelijke schadeloosstelling en een slechts gedeeltelijk regres voorzien.

Als antwoord aan de Raad van State, dient ook te worden verduidelijkt dat de verplichting om een aanbod tot dading in hoofde van de openbare rechtspersoon te formuleren aan deze laatste een appreciatiemarge laat wat betreft de omvang van de toegeving voorgesteld in het aanbod tot dading. Bovendien is al zo'n verplichting opgenomen in de wet van 5 augustus 1992 over het politieambt en in de wet van 20 mei 1994 inzake de rechtstoestanden van het militair personeel. Bijgevolg is het belangrijk dat het personeelslid ervan verzekerd wordt op dezelfde manier te worden behandeld als de politieagent en de militair zodra een eis tot schadevergoeding of een regresvordering wordt ingeleid.

Kan geen dading bereikt worden, dan beslist de rechter. In de aldus ingeleide rechtsvordering is de overheid niet meer gebonden door zijn voorstel van dading » (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1736/001, pp. 25-26).

In antwoord op het voorstel van een volksvertegenwoordiger om het begrip « dading » te vervangen door het begrip « minnelijke schikking », om reden dat « een dading veronderstelt dat beide partijen toegevingen doen om tot een akkoord te komen » en dat « een door allerhande voorschriften gebonden overheid [...] niet in staat [zal] zijn in elk dossier tot een vergelijk te komen » (*Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, DOC 50-1736/003, p. 7), heeft de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de openbare besturen de volgende uitleg gegeven :

« De minister geeft toe dat de term ‘ minnelijke schikking ’ juridisch-technisch wellicht de voorkeur geniet boven de term ‘ dading ’. Deze laatste werd echter weerhouden met het oog op een uniforme terminologie (cfr. artikel 49 van de wet op het politieambt). De medewerker van de minister wijst erop dat het invoeren van de notie ‘ minnelijke schikking ’ de indruk zou kunnen wekken dat een nieuwe ongelijkheid zou worden ingevoerd tussen de militairen en de politieambtenaren, enerzijds, en de andere ambtenaren, anderzijds.

Hiertegen zou kunnen aangevoerd worden dat - ingevolge hun specifieke taken - de bescherming van deze beide categorieën ruimer dient te zijn zodat de ongelijke behandeling verantwoord is » (*ibid.*, p. 8).

Ingevolge een amendement ingediend in de Kamercommissie zijn de woorden « voorstel tot dading » uiteindelijk vervangen door de woorden « aanbod tot minnelijke schikking ».

#### *Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag*

B.2. Met de eerste prejudiciële vraag stelt de verwijzende rechter aan het Hof een vraag over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre zij de openbare rechtspersonen verschillend behandelt naargelang die al dan niet een aanbod tot minnelijke schikking hebben geformuleerd vooraleer een vordering tot schadeloosstelling of een regresvordering wordt ingesteld tegen een lid van hun personeel. Alleen van de openbare personen die een dergelijk aanbod hebben geformuleerd, zal de vordering immers ontvankelijk worden verklaard.

B.3.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan : de grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie zijn toepasselijk ten aanzien van alle rechten en alle vrijheden, met inbegrip van die welke voortvloeien uit internationale verdragen die België binden.

B.3.2. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.



Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.4.1. Artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt het recht op toegang tot een bevoegde rechter :

« Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld. Het vonnis moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd gedurende het gehele proces of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of 's lands veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé leven van partijen bij het proces dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bepaalde omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer openbaarmaking de belangen van de rechtspraak zou schaden ».

B.4.2. Het recht op toegang tot de rechter is niet absoluut en kan onderworpen worden aan ontvankelijkheidsvoorwaarden (EHRM, 19 juni 2001, *Kreuz t. Polen*, § 54; 11 oktober 2001, *Rodríguez Valín t. Spanje*, § 22; 10 januari 2006, *Teltronic-CATV t. Polen*, § 47). Die beperkingen mogen geen afbreuk doen aan de essentie zelf van het recht op toegang tot de rechter (EHRM, 12 november 2002, *Zvolský en Zvolská t. Tsjechische Republiek*, § 47; 2 juni 2016, *Papaioannou t. Griekenland*, § 40). Zij moeten ook een gewettigd doel nastreven en redelijk evenredig zijn met dat doel (EHRM, 24 februari 2009, *L'Erablière ASBL t. België*, § 35; 10 maart 2009, *Anakomba Yula t. België*, § 31; 16 juli 2009, *Christodoulou t. Griekenland*, § 22; 29 maart 2011, *R.T.B.F. t. België*, § 69; grote kamer, 5 april 2018, *Zubac t. Kroatië*, § 78). De toepassing van de ontvankelijkheidsvoorwaarden zoals zij zijn bepaald in het toepasselijke recht, is overigens in overeenstemming met het beginsel van de rechtsstaat (EHRM, *Zubac t. Kroatië*, voormeld, §§ 96 en 123).

B.4.3. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kan het recht op toegang tot de rechter in sommige omstandigheden afhankelijk worden gemaakt van een verplichting om een procedure van minnelijke schikking te voeren alvorens een vordering tot

schadevergoeding voor de bevoegde rechter in te stellen, waarbij een dergelijke verplichting een gewettigd doel nastreeft, namelijk het beginsel van de proceseconomie waarborgen, en de partijen toelaat hun geschillen doeltreffend te regelen zonder optreden van de rechtbanken (EHRM, 26 maart 2015, *Momčilović t. Kroatië*, § 46).

B.5. Uit de in B.1.3 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de in het geding zijnde bepaling ertoe strekt « zoveel mogelijk de tussenkomst van de reeds overbevraagde rechter te vermijden en de geschillen in der minne op te lossen » (*Parl. St., Kamer, 2001-2002, DOC 50-1736/001, p. 25*). Een dergelijk doel is gewettigd (EHRM, *Momčilović t. Kroatië*, voormeld, § 46).

De verplichting om een aanbod tot minnelijke schikking te formuleren alvorens een rechtsvordering in te stellen, is relevant, gelet op dat doel. In tegenstelling tot wat de eisende partij voor de verwijzende rechter aanvoert, impliceert de ontstentenis van bijzondere regels in verband met de draagwijdte en de voorwaarden van een dergelijk aanbod tot minnelijke schikking niet dat dit aanbod elk nut verliest, noch dat de betrokken openbare rechtspersonen zich ertoe zouden kunnen beperken louter formele voorstellen te formuleren, zonder werkelijk te willen komen tot een akkoord. De openbare rechtspersonen zijn immers ertoe gehouden te handelen in overeenstemming met de beginselen van behoorlijk bestuur. Zoals in de in B.1.3 aangehaalde parlementaire voorbereiding wordt aangegeven « [ligt] aan de grondslag van zodanige beslissing [...] een zorgvuldige evaluatie en afweging van alle concrete omstandigheden van het schadegeval. De overheid zal haar beslissing moeten motiveren en waken over een gelijke behandeling van gelijke gevallen » (*Parl. St., Kamer, 2001-2002, DOC 50-1736/001, p. 26*).

B.6. Het verschil in behandeling houdt geen onevenredige gevolgen in wat betreft de rechten van de betrokken openbare rechtspersonen, gelet op het nagestreefde doel.

De in het geding zijnde bepaling legt immers aan de openbare rechtspersoon alleen de verplichting op om een aanbod tot minnelijke schikking aan de ambtenaar te formuleren alvorens een rechtsvordering in te stellen, aangezien geen enkele specifieke nadere regel, noch enige termijn daartoe voor haar geldt. De openbare rechtspersoon is vrij om te beslissen over het aanbod tot minnelijke schikking dat hij formuleert. In het bijzonder is hij niet ertoe gehouden af te zien van een deel van zijn aanspraken en kan hij de integrale vergoeding van de

geleden schade vorderen. Ten slotte, indien niet wordt ingegaan op het aanbod tot minnelijke schikking, kan de openbare rechtspersoon in rechte optreden, zonder te zijn gebonden door de inhoud van het voorafgaande aanbod (*ibid.*).

Voor het overige toont de eisende partij voor de verwijzende rechter niet aan dat de op de betrokken vorderingen toepasselijke verjaringstermijnen, zoals die in het gemeen recht zijn bepaald, dermate kort zouden zijn dat de wetgever had moeten voorzien in een mechanisme om de verjaring te schorsen of te stuiten teneinde de partijen in staat te stellen om te onderhandelen.

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

*Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag*

B.8. Met de tweede prejudiciële vraag stelt de verwijzende rechter aan het Hof een vraag over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in die interpretatie dat zij zonder onderscheid van toepassing zou zijn op de personeelsleden van een openbare rechtspersoon die nog in dienst zijn en op diegenen die dat niet meer zijn.

B.9. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, zoals gewaarborgd door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, verzet zich ertegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

B.10. Het staat in de regel aan het verwijzende rechtscollege de bepalingen te interpreteren die het toepast, onder voorbehoud van een kennelijk verkeerde lezing ervan. Te dezen is de interpretatie van de verwijzende rechter, volgens welke de wet van 10 februari 2003 zonder onderscheid van toepassing is op de ambtenaren van een openbare rechtspersoon die nog in dienst zijn en op diegenen die dat niet meer zijn, niet kennelijk verkeerd en leidt de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 februari 2003 waarnaar de eisende partij voor de verwijzende rechter verwijst, niet tot een andere conclusie.

B.11. Daar de twee in B.9 vermelde categorieën van ambtenaren aansprakelijk kunnen worden gesteld voor bepaalde schade die door hen wordt veroorzaakt tijdens de uitoefening van hun ambt, is het, rekening houdend met het in B.1.3 vermelde doel, relevant de openbare rechtspersonen ertoe te verplichten een aanbod tot minnelijke schikking te formuleren ten aanzien van die twee categorieën van ambtenaren.

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

*Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag*

B.13. Met de derde prejudiciële vraag stelt de verwijzende rechter aan het Hof een vraag over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij de openbare rechtspersonen, in de zin van de wet van 10 februari 2003, ertoe verplicht een minnelijke schikking voor te stellen aan hun personeelsleden alvorens een vordering tot schadevergoeding tegen hen in te stellen, terwijl de privaatrechtelijke personen die verplichting niet hebben.

B.14. Het doel van de wet van 10 februari 2003 bestaat er weliswaar in in zekere mate de aansprakelijkheidsregeling voor de personeelsleden van de openbare rechtspersonen af te stemmen op de regeling die van toepassing is op de contractuele werknemers in het algemeen, zoals is vermeld in B.1.1. Aldus, volgens de memorie van toelichting, strekt de wet voornamelijk ertoe de door het Hof afgekeurde discriminaties tussen de stelsels van burgerrechtelijke aansprakelijkheid die respectievelijk van toepassing zijn op de statutaire ambtenaren van de openbare rechtspersonen en op de contractuele werknemers in de openbare en private sectoren weg te werken (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1736/001, p. 4). Hieruit vloeit niet voort dat, ten aanzien van inzonderheid de in het geding zijnde bepaling, de wetgever een volledige afstemming zou hebben beoogd van de aansprakelijkheidsstelsels die respectievelijk van toepassing zijn in de openbare sector en in de private sector. Integendeel, uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wet van 10 februari 2003 precies ertoe strekt een gelijke behandeling in te voeren « met de militairen en het politiepersoneel, ten aanzien van wie reeds een gelijkaardige bepaling van toepassing is » (*Parl. St.*, Senaat, 2002-2003, nr. 2-1357/3, p. 5).

Gelet op het in B.1.3 vermelde doel is het pertinent aan de openbare rechtspersonen de verplichting op te leggen een aanbod tot minnelijke schikking te formuleren alvorens een vordering tot schadevergoeding of een regresvordering in te stellen tegen een lid van hun personeel.

B.15. Om dezelfde redenen als die welke zijn vermeld in B.6, heeft het verschil in behandeling geen onevenredige gevolgen wat betreft de rechten van de betrokken openbare rechtspersonen, gelet op het nagestreefde doel.

B.16. De derde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

*Ten aanzien van de vierde prejudiciële vraag*

B.17. Met de vierde prejudiciële vraag stelt de verwijzende rechter aan het Hof een vraag over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij de openbare rechtspersonen ertoe verplicht een aanbod tot minnelijke schikking aan hun personeelsleden te formuleren alvorens een vordering tot schadevergoeding tegen hen in te stellen, zelfs wanneer het herstel van de geleden schade de draagkracht van het personeelslid niet kan overstijgen.

B.18. Uit de prejudiciële vraag blijkt dat het Hof wordt verzocht de openbare rechtspersonen die ertoe gehouden zijn een aanbod tot minnelijke schikking te formuleren aan hun personeelslid alvorens een rechtsvordering in te stellen, in de hypothese dat het herstel van de schade de draagkracht van het personeelslid kan overstijgen, enerzijds, te vergelijken met de openbare rechtspersonen die ertoe gehouden zijn een vergelijkbaar aanbod te formuleren, in de hypothese dat het herstel van de schade de draagkracht van de ambtenaar niet kan overstijgen, anderzijds. De openbare rechtspersonen zijn ertoe gehouden in beide gevallen een aanbod tot minnelijke schikking te formuleren.

In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert wordt het Hof niet verzocht de situatie van de openbare rechtspersonen die zijn onderworpen aan de in het geding zijnde bepaling te vergelijken met die van de Staat die, alvorens een rechtsvordering in te stellen tegen een militair die de Staat of derden schade heeft berokkend tijdens de uitoefening van zijn ambt, ertoe

gehouden is een voorstel tot dading aan de militair te formuleren, op straffe van niet-ontvankelijkheid van de rechtsvordering, overeenkomstig artikel 93, § 1, van de wet van 20 mei 1994 « inzake de rechtstoestanden van het personeel van Defensie ».

B.19. Gelet op het in B.1.3 vermelde doel is het redelijk verantwoord dat niet noodzakelijkerwijs rekening gehouden wordt met de draagkracht van de betrokken ambtenaar.

De omstandigheid dat de wetgever de verplichting, voor de Staat, om de rechtsvordering die wordt ingesteld tegen een militair die, bij de uitoefening van zijn ambt, schade aan de Staat of derden heeft berokkend, te doen voorafgaan door een voorstel tot dading aan de verweerder, opdat die vordering ontvankelijk zou zijn overeenkomstig artikel 93, § 1, van de wet van 20 mei 1994 « inzake de rechtstoestanden van het personeel van Defensie », heeft verantwoord door het feit dat de schade vaak de draagkracht van de ambtenaar overstijgt, zoals het Hof dat heeft vastgesteld in het arrest nr. 29/2000 van 21 maart 2000, leidt niet tot een andere conclusie.

B.20. De vierde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 5 van de wet van 10 februari 2003 « betreffende de aansprakelijkheid van en voor personeelsleden in dienst van openbare rechtspersonen » schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 26 november 2020.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût