

Rolnummers 1915 en 1980
Arrest nr. 85/2001 van 21 juni 2001

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over 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, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel en de Rechtbank van eerste aanleg te Neufchâteau.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en H. Boel, de rechters P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot en L. Lavrysen, en, overeenkomstig artikel 60bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, emeritus rechter E. Cerexhe, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen

a. Bij vonnis van 14 maart 2000 in zake C.G. tegen de Franse Gemeenschap, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 22 maart 2000, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt 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 de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet doordat die bepaling voorziet in een bijzondere verjaringstermijn ten aanzien van de particulieren die met toepassing van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek houder zijn van een schuldvordering tot schadevergoeding ten gevolge van een fout van de Staat of van de Gemeenschap die hem is opgevolgd, ten opzichte van de particulieren die houder zijn van een soortgelijke schuldvordering ten gevolge van een fout van een andere particulier ? »

2. « Schendt 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 de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet doordat die bepaling voorziet in een verschillende verjaringstermijn voor de bestuurden die met toepassing van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek houder zijn van een schuldvordering tot schadevergoeding ten gevolge van een foutieve handeling die bij een arrest van de Raad van State nietig werd verklaard, naargelang de nietig verklaarde handeling uitgaat, enerzijds, van de Staat of van de Gemeenschap die hem is opgevolgd of, anderzijds, van een andere administratieve overheid ? »

Die zaak is ingeschreven onder nummer 1915 van de rol van het Hof.

b. Bij vonnis van 7 juni 2000 in zake het Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten tegen de stad Saint-Hubert en anderen, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 20 juni 2000, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Neufchâteau de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden 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 en artikel 34 van de wet van 15 mei 1846 op de Rijkscomptabiliteit de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet, doordat die bepalingen de schuldvorderingen voortvloeiende uit schade geleden door een particulier ten gevolge van een fout begaan door het Waalse Gewest in het kader van zijn opdracht ten aanzien van de gemeentebossen, aan de vijfjarige verjaring onderwerpen, terwijl diezelfde schuldvorderingen aan die verjaring ontsnappen indien het nadeel kan worden toegerekend aan een particulier of aan een gemeente ? »

Die zaak is ingeschreven onder nummer 1980 van de rol van het Hof.

II. De feiten en de rechtspleging in de bodemgeschillen

a) Zaak nr. 1915

C.G., studiemeester-opvoeder in een internaat, die in disponibiliteit was, is op 9 januari 1981 aangesteld als waarnemend bestuurder in het « Institut d'enseignement technique supérieur de l'Etat » te Izel. Op 30 maart 1982 ontnemt de minister hem die functie zonder reden. Bij een arrest van 20 november 1985 vernietigt de zesde kamer van de Raad van State de ministeriële beslissing. Op 14 februari 1986 stuurt C.G. een brief tot ingebrekestelling om dat arrest uit te voeren, waarop de minister op 8 oktober 1986 antwoordt en C.G. gedeeltelijk voldoening schenkt. Na een dagvaarding door laatstgenoemde op 7 juli 1987, wordt hij op 1 november 1988 opnieuw opgenomen in de functie bij het Instituut te Izel, die hem zeven jaar tevoren was ontnomen. De Franse Gemeenschap beweert voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel dat de door C.G. ingestelde rechtsvordering inzake burgerlijke aansprakelijkheid verjaard is en baseert zich daarbij op artikel 1 van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provincieën. Alvorens ten gronde uitspraak te doen heeft de rechter geoordeeld aan het Arbitragehof de twee hierboven vermelde prejudiciële vragen te moeten stellen.

b) Zaak nr. 1980

Op 9 oktober 1988 reed K.S. op de weg naar Amberloup ter hoogte van Saint-Hubert en botste tegen een omgehakte boom die over de rijweg lag. De verzekering voor geneeskundige verzorging van het slachtoffer kwam tegemoet in de door de verwonding veroorzaakte kosten en, als gevolg daarvan, leidde zij voor de Rechtbank van eerste aanleg te Neufchâteau een vordering in.

Bij vonnis van 12 februari 1992, bekrachtigd door het Hof van Beroep te Luik, werd de stad Saint-Hubert aansprakelijk verklaard op grond van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek alsmede op grond van artikel 1384, eerste lid, van hetzelfde Wetboek.

Bij het Hof van Beroep te Luik werd bij dagvaarding van 11 februari 1997 een derdenverzet aanhangig gemaakt tegen het arrest van 2 november 1994 door het Waalse Gewest, dat van oordeel was dat dit arrest het Gewest nadeel berokkende doordat de burgerlijke aansprakelijkheid van de stad Saint-Hubert in het geding was op grond van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek. Het Hof van Beroep willigde de vordering in en vernietigde het voormelde arrest ten aanzien van het Waalse Gewest «althans in zoverre daarin werd beslist dat de gemeente een fout heeft begaan in de zin van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het ongeval zoals het zich heeft voorgedaan, door niet het risico van omvallende bomen te voorzien, gevolg van de kaalkapping, en door in de nabijheid van de rijweg de drie betwiste bomen te laten staan die, om de voormelde redenen, een gevaar voor omvallen inhielden». Het Waalse Gewest heeft de exceptie van verjaring opgeworpen omdat het van mening was dat de arresten die op 15 mei 1996 en 10 januari 1999 door het Arbitragehof werden gewezen, te dezen geen toepassing konden vinden. Om die reden heeft de Rechtbank van Neufchâteau de voormelde prejudiciële vraag bij het Hof aanhangig gemaakt.

III. De rechtspleging voor het Hof

a) In de zaak nr. 1915

Bij beschikking van 22 maart 2000 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 11 mei 2000 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 16 mei 2000.

Memories zijn ingediend door :

- de Franse Gemeenschapsregering, Surlet de Chokierplein 15-17, 1000 Brussel, bij op 23 juni 2000 ter post aangetekende brief;
- C.G., wonende te 6637 Fauvillers, Wisembach 8, bij op 26 juni 2000 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 26 juni 2000 ter post aangetekende brief;
- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 26 juni 2000 ter post aangetekende brief.

b) *In de zaak nr. 1980*

Bij beschikking van 20 juni 2000 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 29 augustus 2000 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 8 september 2000.

Memories zijn ingediend door :

- het Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten, waarvan de zetel is gevestigd te 1000 Brussel, Sint-Jansstraat 32, bij op 29 september 2000 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 9 oktober 2000 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, bij op 12 oktober 2000 ter post aangetekende brief;
- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 16 oktober 2000 ter post aangetekende brief.

c) *In de twee zaken*

Bij beschikking van 5 juli 2000 heeft het Hof de zaken samengevoegd.

Van de memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 20 december 2000 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- het Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten, bij op 16 januari 2001 ter post aangetekende brief;
- de Franse Gemeenschapsregering, bij op 19 januari 2001 ter post aangetekende brief;
- C.G., bij op 19 januari 2001 ter post aangetekende brief;
- de Vlaamse Regering, bij op 19 januari 2001 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, bij op 22 januari 2001 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 29 juni 2000 en 28 februari 2001 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 22 maart 2001 en 22 september 2001.

Bij beschikking van 6 februari 2001 heeft het Hof de zetel aangevuld met rechter L. Lavrysen.

Bij beschikking van 7 maart 2001 heeft het Hof de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 28 maart 2001.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 8 maart 2001 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 28 maart 2001 :

- zijn verschenen :

. Mr. M. Detry, advocaat bij de balie te Brussel, voor C.G.;

. Mr. I. Traest, advocaat bij de balie te Gent, *loco* Mr. J. Baudoin, advocaat bij de balie te Neufchâteau, voor het Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten;

. Mr. D. Van Heuven, advocaat bij de balie te Kortrijk, voor de Vlaamse Regering;

. Mr. P. Levert *loco* Mr. M. Van Assche, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Franse Gemeenschapsregering;

. Mr. O. Vanhulst, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. P. Duquesne, advocaat bij de balie te Nijvel, voor de Ministerraad;

. Mr. P. Moerynck, advocaat bij de balie te Namen, *loco* Mr. E. Orban de Xivry, advocaat bij de balie te Marche-en-Famenne, voor de Waalse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers E. Cerexhe en L. Lavrysen verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Standpunt van C.G.

A.1.1. C.G., eiser voor de Rechtbank van eerste aanleg, is van mening dat de schade waarvan hij het slachtoffer is, wat de grondslag van de aansprakelijkheid betreft, zeer dicht aanleunt bij die welke het voorwerp was van het arrest nr. 32/96 van 15 mei 1996 waarin het Hof heeft geoordeeld dat artikel 1 van de wet van 6 februari 1970 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schond : het bewijs van de fout van de overheid vloeit onbetwistbaar voort uit het vernietigingsarrest van de Raad van State en de zogezegd niet tijdige klacht vloeit niet voort uit de nalatigheid van de eiser. Het arrest nr. 75/97, dat enkel betrekking heeft op schadevergoedingsschuldvorderingen die voortvloeien uit de uitvoering van overheidsopdrachten, kan hier niet worden aangevoerd, evenmin trouwens als het arrest nr. 5/99, dat betrekking had op het statuut zelf van de ambtenaren en niet op een individuele handeling.

Een burger die het slachtoffer is van een foutieve handeling begaan door een overheid, zal zich eerst tot de Raad van State moeten wenden; enkel wanneer de administratieve overheid het vernietigingsarrest niet uitvoert, zal hij zich tot de rechtbanken kunnen wenden : de tijd die verstreken zal zijn is niet te wijten aan een nalatigheid van zijnentwege. Zodra een administratief beroep is ingesteld, kan de Staat overigens de gevolgen van een eventueel vernietigingsarrest perfect in zijn begrotingsvooruitzichten inschrijven. Artikel 1 van de wet van 6 februari 1970 zou de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schenden mocht het in die zin worden geïnterpreteerd dat het niet van toepassing is op de vorderingen die na een vernietigingsarrest van de Raad van State worden ingesteld.

A.1.2. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, ziet men overigens niet in waarom artikel 1 van de wet van 6 februari 1970 enkel op de Staat (hier de gemeenschappen) en de provincies betrekking zou hebben, met uitsluiting van een andere administratieve overheid, zoals een gemeente, een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn of zelfs een intercommunale. Zowel vanuit het oogpunt van de rechtsonderhorige als vanuit dat van de administratieve overheid zijn de situaties soortgelijk.

A.2.1. Voor de Franse Gemeenschapsregering is er, en zulks overeenkomstig de arresten nrs. 75/97 en 5/99 van het Hof, te dezen geen schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door artikel 1, eerste lid, en zou men zich tevergeefs baseren op het arrest nr. 32/96 om het tegengestelde te oordelen.

In haar memorie van antwoord verwerpt de Franse Gemeenschapsregering de stelling van de Vlaamse Regering volgens welke de verjaringstermijnen betreffende de schuldvorderingen ten laste van de Staat enkel van toepassing zouden zijn op de verbintenissen die het voorwerp zijn geweest van een vastlegging in de begroting, met uitsluiting van de schuldvorderingen tot schadeloosstelling die voortvloeien uit de toepassing van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek. De vastlegging in de begroting is nooit in overweging genomen, noch in de wet van 15 mei 1846, noch in de wet van 6 februari 1970. De schadevergoedingsschuldvorderingen daarentegen zijn in de voormelde wet uitdrukkelijk bedoeld en er is geen enkele reden om ze uit te sluiten.

Met betrekking tot de argumenten van C.G. kan worden gesteld dat hij de gerechtelijke procedure had kunnen cumuleren met het beroep tot vernietiging in plaats van het arrest van de Raad van State af te wachten : die cumulering zou verantwoord zijn met het oog op het stuiten van de verjaring.

A.2.2. Wat de tweede vraag betreft, moet men ervan uitgaan dat de Staat en de provincies niet te vergelijken zijn met de andere administratieve overheden : hierbij dient te worden verwezen naar het arrest nr. 31/91 van het Hof. De administratieve overheden die door C.G. als voorbeeld worden geciteerd, hebben ieder een eigen reglementering betreffende hun boekhouding. De vergelijking dient overigens te gebeuren ten aanzien van de identiteit van de schuldeiser en die van de rechtsonderhorige.

A.3.1. Na te hebben herinnerd aan de wetgevingsretroacta van de bedoelde bepaling en na aan rechtsvergelijking te hebben gedaan, vraagt de Ministerraad zich af welke draagwijdte te dezen moet worden gegeven aan de verschillende arresten van het Arbitragehof en leidt daaruit af dat het Hof het beginsel van de verkorting van de termijnen op het vlak van de verjaring heeft toegestaan. Sedert de wet van 10 juni 1998 kan men niet meer spreken van een afwijkende regeling vermits het gemeen recht zich inzake verjaring heeft aangepast aan de regeling die van toepassing is voor de verjaring van de schuldvorderingen van de Staat.

Te dezen, wanneer de schade te wijten is aan een als foutief gekwalificeerde administratieve handeling, is de schade bekend vanaf het ogenblik waarop van de akte kennis wordt gegeven, zelfs indien de schade niet onmiddellijk kan worden berekend en zich gedurende verschillende jaren herhaalt. In een dergelijke situatie is het derhalve aangewezen te dagvaarden voor de burgerlijke rechter teneinde een voorlopig bedrag te krijgen en de verjaring te stuiten.

Meer subsidiair heeft het motief dat in het arrest nr. 32/96 in aanmerking is genomen, betrekking op de mogelijkheid dat het beoogde type nadeel te laat aan het licht komt. De betwiste bepaling zou dus kunnen worden geacht geen discriminatie ten opzichte van de particulieren te veroorzaken, in zoverre, indien zij wordt geïnterpreteerd in de zin dat zij van toepassing is op de verbintenissen waarvoor nog geen enkel krediet werd vastgelegd, de verjaring van de vordering slechts een aanvang kan nemen op het ogenblik waarop de schade aan het licht komt.

Op grond van de subsidiair voorgestelde interpretatie zou men ervan kunnen uitgaan dat een dergelijke schadevergoedingsschuldvordering zou kunnen worden voorgelegd op het ogenblik waarop de schade aan het licht komt en dat het slachtoffer aldus over een termijn van vijf jaar te rekenen vanaf dat ogenblik zou beschikken.

A.3.2. De tweede prejudiciële vraag dient te worden geacht zonder voorwerp te zijn in zoverre een door de Raad van State uitgesproken vernietigingsarrest niet het foutieve feit vormt dat aanleiding geeft tot de schadevergoedingsvordering, noch de akte die de verjaring stuit of opschort. Bij ontstentenis daarvan zou het vertrekpunt van de verjaringstermijn van een burgerlijke aansprakelijkheidsvordering afhangen van het resultaat van een louter facultatief en niet opschortend administratief beroep. De verjaringstermijn van de niet-contractuele schuldvordering zou dus verschillend zijn, voor degenen die een beroep voor de Raad van State hebben ingesteld, enerzijds, en voor degenen die hun schadevergoeding rechtstreeks via het gerecht hebben gevraagd, anderzijds, wat niet toelaatbaar is.

A.4.1. Na van haar kant te hebben herinnerd aan de wetgevende context van de betwiste bepaling, de rechtspraak van het Hof in die aangelegenheid en de wet van 10 juni 1998, handhaaft de Vlaamse Regering het standpunt dat zij had ingenomen in de zaken nrs. 857 en 887, die geleid hadden tot het arrest nr. 32/96. De in artikel 1 van de wet van 6 februari 1970 bedoelde verjaringstermijnen zijn niet van toepassing op alle verbintenissen van de Staat (van de gemeenschappen en de gewesten) en van de provincies; ze zijn enkel van toepassing op de verbintenissen waarvoor geen kredietvastlegging is gebeurd maar die nog dienen te worden geordonnanceerd. Zolang voor een verbintenis nog geen enkel krediet is vastgelegd, blijven de verjaringstermijnen van gemeen recht van toepassing. De korte verjaringstermijnen van de bedoelde wetsbepaling zijn niet van toepassing op de vorderingen die uit rechtsfeiten zijn ontstaan, zoals de schuldvorderingen gegrond op artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek.

Krachtens artikel 174 van de Grondwet en artikel 13, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moeten alle uitgaven van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten op de begroting worden ingeschreven. Het is voor de uitvoerende macht verboden verbintenissen aan te gaan waarvoor in geen enkel krediet is voorzien.

De verbintenissen uit onrechtmatige daad ontstaan zonder wilsuiking, in tegenstelling tot de verbintenissen die voortvloeien uit de wet, een decreet of een ordonnantie, een overeenkomst of een eenzijdige verklaring; zij kunnen, op het ogenblik van hun ontstaan, niet in de overheidsboekhouding worden ingeschreven, omdat dat ogenblik niet bekend is en in elk geval niet voortvloeit uit een « beslissing » van de overheid. Die verbintenissen kunnen niet vanaf het ontstaan ervan in de begroting worden ingeschreven. Er is geen reden om de « bijzondere » verjaringsregeling erop toe te passen. De vastlegging kan slechts gebeuren wanneer de Staat zijn schuld uitdrukkelijk heeft erkend, wanneer een dading werd gesloten of wanneer een vonnis werd gewezen. Pas dan zal de vastlegging gebeuren en de bijzondere verjaringstermijn een aanvang nemen. Tot op dat ogenblik blijven die verbintenissen onderworpen aan de gemeenrechtelijke verjaringstermijn. Te dezen dient dus de rechtspraak van het Hof in het arrest nr. 32/96 te worden toegepast en dient voor recht te worden gezegd dat artikel 1 van de wet van 6 februari 1970 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt, voor zover het in die zin wordt geïnterpreteerd dat het niet van toepassing is op de schuldvorderingen die gegrond zijn op artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, zolang zij niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een vastlegging.

Subsidiair stelt de Vlaamse Regering evenwel voor dat men ontkennend op de eerste vraag zou kunnen antwoorden door toepassing van de redenering die het Hof in het arrest nr. 5/99 heeft gevolgd.

In haar memorie van antwoord is de Vlaamse Regering evenwel van mening dat, in de bedoelde zaak, C.G. niet ervan kan uitgaan dat hij van de schade die hij had geleden kennis heeft genomen op het ogenblik van het vernietigingsarrest van de Raad van State. In zijn geval begint de verjaringstermijn dus te lopen op het ogenblik waarop de foutieve administratieve handeling is gesteld en niet op de datum van de vernietiging ervan door de Raad van State. C.G. kan zich dus niet baseren op de rechtspraak van het Hof in het arrest nr. 32/96.

A.4.2. Met betrekking tot de tweede prejudiciële vraag, na te hebben herinnerd aan de parlementaire voorbereiding van de wet van 6 februari 1970 op dat vlak, is de Vlaamse Regering van mening dat de verschillende verjaringstermijn die toen door de wetgever is ingesteld, gegrond is en dus bestaansbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Ten aanzien van de prejudiciële vraag (zaak nr. 1980)

A.5. Primair vraagt het Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten, verzekeraar van het slachtoffer, aan het Hof voor recht te zeggen dat de bepalingen van artikel 100 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 17 juli 1991, niet van toepassing zijn op de schuldvorderingen jegens de Staat of de gemeenschappen en de gewesten, die gegrond zijn op hun buitencontractuele aansprakelijkheid, en dat enkel de dertigjarige verjaring te dezen van toepassing is.

Subsidiar dient te worden gesteld dat, mocht de redenering die het Hof in het arrest nr. 5/99 heeft gevolgd, moeten worden toegepast, men ervan zou moeten uitgaan dat een schuldvordering gegrond op een buitencontractuele aansprakelijkheid van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek of van artikel 1384, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek, niet kan worden overgelegd volgens de regels bepaald in de wet of het reglement, noch geordonnanceerd: een dergelijke schuldvordering is niet te voorzien, zodat de wens om de rekeningen van de Staat binnen een redelijke termijn af te sluiten, niet op een redelijke wijze het onderscheid verantwoordt tussen een verjaring na vijf jaar en een verjaring na dertig jaar die van toepassing is op de schuldvorderingen met hetzelfde onderwerp jegens particulieren.

A.6. Na te hebben herinnerd aan de beginselen die in A.3 zijn uiteengezet, is de Ministerraad van mening dat de rechtspraak van het Hof in het arrest nr. 32/96 niet op onderhavig geval kan worden toegepast in zoverre de aangevoerde schade reeds bij het begin aan het licht is gekomen, dat wil zeggen op het ogenblik waarop de fout is begaan. Niets belette de stad Saint-Hubert vanaf dat ogenblik een klacht bij het Waalse Gewest in te dienen. Subsidiar voert de Ministerraad aan dat het Hof de betwiste bepaling in die zin zou kunnen beschouwen dat zij geen discriminatie ten aanzien van een particulier veroorzaakt, in zoverre, indien de bepaling wordt uitgelegd in de zin dat zij van toepassing is op de verbintenissen waarvoor nog geen enkel krediet werd vastgelegd, de verjaring van de vordering pas een aanvang kan nemen op het ogenblik waarop de schade aan het licht komt. Op die manier zou het Hof de begrotingsverplichtingen waaraan de Staat zich dient te houden, perfect in overeenstemming brengen met de noodzakelijke billijkheid waarop een schuldeiser die niet nalatig is geweest, omdat hij niet van de schade op de hoogte was, zich zou kunnen beroepen.

Het lijkt immers duidelijk dat, hoewel de gegrondheid van de *ratio legis* voor de hand ligt, moet worden vermeden dat onrecht wordt aangedaan aan schuldeisers die hun schuldvorderingen niet zouden kunnen overleggen, niet vanwege hun nalatigheid, maar wel omdat zij niet op de hoogte zijn van de schade. Op grond van de subsidiar voorgestelde interpretatie zou men ervan kunnen uitgaan dat een dergelijke schadevergoedingsschuldvordering zou kunnen worden overgelegd op het ogenblik waarop de schade aan het licht komt en dat het slachtoffer aldus zou beschikken over een termijn van vijf jaar te rekenen vanaf dat ogenblik.

A.7.1. Na te hebben herinnerd aan de wetgevende context en de rechtspraak in verband met het betwiste artikel van de wet van 6 februari 1970, is de Waalse Regering van mening dat te dezen voor recht moet worden gezegd dat de verjaring na vijf jaar niet in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.7.2. In haar memorie van antwoord verklaart zij zich aan te sluiten bij de argumenten die door de Ministerraad zijn uiteengezet.

A.8. De Vlaamse Regering, van haar kant, handhaaft het standpunt dat zij had verdedigd in de zaken nrs. 857 en 885 en die aanleiding hebben gegeven tot het arrest nr. 32/96 van het Hof.

De verjaringstermijnen bedoeld in artikel 1 van de wet van 6 februari 1970 zijn niet van toepassing op alle verbintenissen van de Staat (van de gemeenschappen, van de gewesten) en van de provincies; ze zijn enkel van toepassing op de verbintenissen die het voorwerp zijn geweest van een vastlegging maar die nog moeten worden geordonnanceerd. Zolang geen enkel krediet voor een verbintenis is vastgelegd, blijven de verjaringstermijnen van gemeen recht van toepassing.

Krachtens artikel 174 van de Grondwet en artikel 13, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moeten alle uitgaven van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten op de begroting worden ingeschreven.

De verbintenissen uit onrechtmatige daad ontstaan zonder wilsuiking, in tegenstelling tot de verbintenissen die voortvloeien uit de wet, een decreet of een ordonnantie, een overeenkomst of een eenzijdige verklaring.

De vastlegging kan slechts gebeuren wanneer de Staat zijn schuld uitdrukkelijk heeft erkend, wanneer een dading werd gesloten of wanneer een vonnis werd gewezen. Pas dan zal de vastlegging gebeuren en zal de bijzondere verjaringstermijn een aanvang nemen. Tot op dat ogenblik blijven die verbintenissen onderworpen aan de gemeenrechtelijke verjaringstermijn.

Er dient bijgevolg te worden geantwoord dat artikel 1 van de wet van 6 februari 1970 en artikel 34 van de wet van 15 mei 1846 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schenden, voor zover zij in die zin worden geïnterpreteerd dat zij niet toepasselijk zijn op de schuldvorderingen die steunen op de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek, zolang zij niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een vastlegging, en dus dient de redenering van het arrest nr. 32/96 te dezen te worden toegepast.

Subsidiair, indien men de redenering zou toepassen die het Hof in het arrest nr. 5/99 heeft gevolgd, zou men de prejudiciële vraag ook ontkennend moeten beantwoorden. Het door K.S. geleden nadeel heeft zich immers onmiddellijk voorgedaan.

- B -

B.1. Artikel 1 van de wet van 6 januari 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. »

Krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 is die bepaling 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 2262*bis*, § 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 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. Uit de feiten die aan de oorsprong van de prejudiciële vragen liggen, kan worden afgeleid dat het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de verjaring na vijf jaar in zoverre zij van toepassing is op vorderingen tot schadevergoeding gegrond op een fout, een nalatigheid of een onvoorzichtigheid (artikelen 1382, 1383 en 1384, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek). Het Hof onderzoekt de grondwettigheid van de betwiste norm enkel in zoverre die van toepassing is op die categorie van schadevergoedingsvorderingen en in zoverre, op het ogenblik waarop de vorderingen werden ingesteld, de verjaringstermijn vijf jaar bedroeg voor een schade veroorzaakt door een gemeenschap (zaak nr. 1915) of door een gewest (zaak nr. 1980) en dertig jaar voor een schade veroorzaakt door particulieren of door een andere administratieve overheid (zaak nr. 1915), inzonderheid een gemeente (zaak nr. 1980).

B.4. Al moeten de betrokken overheden weliswaar het algemeen belang dienen, terwijl de particulieren zich mogen laten leiden door hun persoonlijke belangen, niettemin kunnen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten als schuldenaar in hun buitencontractuele betrekkingen worden vergeleken met de particulieren.

B.5. In de arresten nrs. 32/96, 75/97 en 5/99 heeft het Hof geoordeeld dat de wetgever, door de vorderingen gericht tegen de Staat aan de vijfjarige verjaring te onderwerpen, een maatregel heeft 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 kwam het Hof evenwel tot de vaststelling dat de vijfjarige verjaringstermijn niet redelijk verantwoord is in zoverre hij van toepassing is op vorderingen tot schadevergoeding voor het nadeel dat aan eigendommen werd berokkend door werken die door de Staat werden uitgevoerd. In dat geval gaat het immers om schuldvorderingen die zijn ontstaan uit een nadeel dat pas aan de oppervlakte kan komen talrijke jaren nadat de werken werden uitgevoerd. De laattijdige klachten vinden hun verklaring meestal niet in de nalatigheid van de schuldeiser, maar in het feit dat de schade zich laattijdig manifesteert.

B.7. In het arrest nr. 75/97 besliste het Hof dat die redenering niet relevant is ten aanzien van de vorderingen waarin de Staat tegenover zijn medecontractanten is geplaatst inzake overheidsopdrachten. Dergelijke geschillen ontstaan immers uit de niet-uitvoering of de slechte uitvoering van overeenkomsten die de medecontractanten uit vrije wil hebben afgesloten met de Staat en waarvan de clausules de partijen inlichten over de aard, de draagwijdte en de omvang van hun verplichtingen.

B.8. In het arrest nr. 5/99 besliste het Hof dat de redenering van het arrest nr. 32/96 evenmin kan worden doorgetrokken tot schuldvorderingen die tot doel hebben een nadeel te herstellen dat wordt veroorzaakt door een als foutief gekwalificeerde beslissing om werknemers ongelijk te verlonen. De voorliggende hypothese betrof vorderingen die voortvloeien uit een bestaande arbeidsverhouding tussen de provincie en leden van haar personeel wier rechten en verplichtingen voorafgaandelijk zijn vastgelegd in een geheel van

statutaire regelen die zijn bekendgemaakt en waarvan een ieder geacht kan worden de draagwijdte te kennen.

B.9. Te dezen luidt de vraag of de vijfjarige verjaringstermijn voor rechtsvorderingen tegen de Staat kan worden verantwoord in zoverre hij van toepassing is op een rechtsvordering tot schadevergoeding op grond van buitencontractuele aansprakelijkheid. Aangezien het Hof zich in het arrest nr. 32/96 uitdrukkelijk heeft beperkt tot een onderzoek van de vorderingen tot schadevergoeding voor het nadeel dat aan eigendommen werd berokkend door werken die door de Staat werden uitgevoerd, heeft het zich niet over de aansprakelijkheidsvorderingen in het algemeen uitgesproken.

B.10.1. In de zaak nr. 1915 kon de benadeelde persoon onmiddellijk in rechte treden tegen de overheid of overheden die aansprakelijk zouden kunnen worden verklaard, zonder dat hij diende te wachten tot de Raad van State uitspraak zou hebben gedaan over het beroep dat hij had ingesteld tegen de beslissing van de minister waarbij hem zijn functie werd ontnomen.

B.10.2. In de zaak nr. 1980 kon de verzekeraar «gezondheidszorg» van het slachtoffer nagaan of laatstgenoemde in rechte diende te treden tegen het Waalse Gewest, beheerder van het bos waarin de boom die het ongeval heeft veroorzaakt zich bevond.

B.10.3. Die personen bevinden zich niet in een situatie die essentieel verschillend is van die van elke aanvrager van schadevergoeding die, binnen de wettelijke termijn, in rechte dient te treden tegen de overheid die aansprakelijk kan worden gesteld voor een oneigenlijk misdrijf, zelfs al heeft hij twijfels over de identiteit van de aansprakelijke overheid of over de rechtsregel die op het geschil van toepassing is.

Hun situatie is niet vergelijkbaar met die van personen die 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.

B.11. De redenering gevolgd in het arrest nr. 32/96 kan dus niet op hen worden toegepast.

Door dergelijke vorderingen aan de vijfjarige verjaring te onderwerpen, heeft de wetgever een maatregel genomen die niet onevenredig is met het nagestreefde doel.

B.12. Weliswaar zouden dezelfde schuldvorderingen ten aanzien van andere overheden dan de Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de provincies om de in B.5 aangehaalde redenen eveneens aan de vijfjarige verjaringstermijn kunnen worden onderworpen, doch die overweging is niet van die aard dat zij afbreuk zou kunnen doen aan de vastgestelde grondwettigheid van de in het geding zijnde bepalingen.

B.13. De prejudiciële vragen moeten ontkennend 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 niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het in een vijfjarige verjaringstermijn voorziet voor vorderingen tot schadevergoeding op grond van de buitencontractuele aansprakelijkheid van de overheid wanneer het nadeel en de identiteit van de daarvoor aansprakelijke onmiddellijk 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 21 juni 2001.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior