

Rolnummer 3083
Arrest nr. 103/2005 van 1 juni 2005

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over de artikelen 1, eerste lid, a), en 2 van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën, die de artikelen 100, eerste lid, 1°, en 101 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 17 juli 1991, zijn geworden, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit rechter R. Henneuse, waarnemend voorzitter, voorzitter A. Arts en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van rechter R. Henneuse,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 10 september 2004 in zake de vennootschap naar Nederlands recht Merck Sharp & Dohme BV tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 24 september 2004, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Zijn de artikelen 1, eerste lid, a), en 2 van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat, die de artikelen 100, eerste lid, 1°, en 101 van de bij koninklijk besluit van 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit zijn geworden, in die zin geïnterpreteerd dat zij een bijzondere en onderscheiden vormvoorwaarde opleggen voor het voorleggen van een schuldvordering tot het verkrijgen van een schadevergoeding op grond van de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek vooraleer een rechtsvordering wordt ingesteld, opdat die rechtsvordering de verjaring bedoeld in artikel 1, a), van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat, dat artikel 100, eerste lid, 1°, van de bij koninklijk besluit van 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit is geworden, op geldige wijze kan schorsen, in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij de schuldeiser van een vergoeding van buitencontractuele burgerlijke schade veel zwaardere formele verplichtingen zouden opleggen naargelang diens schuldenaar ofwel, enerzijds, de Staat is, ofwel, anderzijds, een andere schuldenaar op wie het gemeen recht van toepassing is ?

Is de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de in het geding zijnde bepalingen niet des te duidelijker, daar de schuldeiser van de Staat reeds een kortere verjaringstermijn wordt opgelegd dan de schuldeiser van de dader van een buitencontractuele burgerlijke fout die noch de Staat, noch een gemeenschap, noch een gewest, noch een provincie is ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Ministerraad;
- de vennootschap naar Nederlands recht Merck Sharp & Dohme BV, met exploitatiezetel te 1180 Brussel, Waterlooelsesteenweg 1135.

Op de openbare terechtzitting van 13 april 2005 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. X. Leurquin, advocaat bij de balie te Brussel, voor de vennootschap naar Nederlands recht Merck Sharp & Dohme BV;
 - . Mr. L. Depré en Mr. V. Dor, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers J. Spreutels en L. Lavrysen verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

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

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

De Raad van State heeft in arresten van 29 april 1994 en 22 november 1995 koninklijke besluiten van 11 juni 1991, 9 november 1992, 9 maart 1993, 18 november 1993 en 5 september 1994 vernietigd die de voorwaarden, bepaald bij een koninklijk besluit van 2 september 1980, hadden beperkt voor de terugbetaling van een geneesmiddel dat sinds 1990 door de vennootschap naar Nederlands recht Merck Sharp & Dohme BV (hierna M.S.D.) wordt geproduceerd. Een koninklijk besluit van 9 juli 1997 heeft, na die vernietigingsarresten, de in 1990 bestaande terugbetalingsvoorwaarden opnieuw ingevoerd, maar M.S.D. heeft, bij dagvaarding betkend op 18 augustus 1994 en 20 juli 2001, de Belgische Staat voor de verwijzende rechter gedagvaard tot betaling van een schadevergoeding voor gederfde inkomsten ten gevolge van de in de voormelde vernietigingsarresten vastgestelde fout van de administratieve overheid.

De Belgische Staat voert met name aan dat de bij de dagvaarding van 20 juli 2001 ingestelde vordering zou zijn verjaard met toepassing van artikel 100, 1°, van de bij koninklijk besluit van 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit.

De Rechtbank vraagt zich af of een dagvaarding voor het gerecht de verjaring op geldige wijze kon stuiten, terwijl de schuldeiser zijn schuldvordering voor geen enkele van beide rechtsvorderingen vooraf heeft overgelegd. Zij stelt, enerzijds, vast dat het Arbitragehof heeft aanvaard dat het voormelde artikel 100 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schond, 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. Anderzijds, stelt zij vast dat het Hof van Cassatie in de arresten van 21 april 1994 en 2 november 1995 heeft beslist dat uit de artikelen 68 en 100 van het koninklijk besluit van 10 december 1868 houdende algemeen reglement op de Rijkscomptabiliteit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 20 juni 1966, volgt dat, voor de andere schuldvorderingen ten laste van de Staat dan die welke voor hem vaste uitgaven uitmaken, zoals de wedden of de pensioenen, de belanghebbende, om de betaling van zijn schuldvordering te verkrijgen, een aangifte, staat of rekening moet overleggen.

M.S.D. verwijst naar het advies van de Raad van State dat aan de wet van 6 februari 1970 voorafgaat en voert aan dat de regel van artikel 2 van de wet van 6 februari 1970 in algemene bewoordingen is geformuleerd en geen onderscheid maakt tussen de schuldvorderingen die moeten worden overgelegd en die welke dat niet moeten, zodat zij naar haar mening niet ertoe gehouden was haar dagvaarding voor het gerecht te laten voorafgaan door enigerlei vormvereiste inzake de overlegging van de schuldvordering; maar volgens de Rechtbank is het Hof van Cassatie - dat rekening moest houden met dat advies, dat dateert van vóór zijn arresten van 1994 en 1995 - een tegenovergestelde mening toegedaan.

Zij meent ook het standpunt van M.S.D. niet te kunnen volgen, volgens hetwelk de dagvaarding tot schadevergoeding op basis van een aquiliaanse fout van de Staat zou gelden als de overlegging van de schuldvordering, enerzijds, omdat die overlegging een vormvereiste lijkt te zijn die aan de dagvaarding voor het gerecht voorafgaat en, anderzijds, omdat het niet zeker lijkt dat de dagvaarding voor het gerecht, waarmee de schuldeiser zich aldus de aangifte van schuldvordering zou besparen, tegemoet zou komen aan de wil van de wetgever dat de Staat zijn rekeningen op een bepaald ogenblik moet kunnen afsluiten.

De Rechtbank stelt ten slotte vast dat M.S.D. aanvoert dat de artikelen 1 en 2 van de wet van 6 februari 1970 in die zin zouden moeten worden geïnterpreteerd dat zij in overeenstemming zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en dat de vereiste ten aanzien van de schuldeiser van een vordering tot vergoeding van buitencontractuele schade tegen de Staat om zijn schuldvordering over te leggen vóór elke dagvaarding, die schuldeiser in een situatie zou plaatsen die kennelijk discriminerend is ten opzichte van de schuldeisers van eender welke schuldenaar met toepassing van de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek; zij acht die argumentatie dan ook relevant en stelt aan het Hof de door M.S.D. voorgestelde vraag, die hiervoor is weergegeven.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De Ministerraad voert aan dat de wet van 6 februari 1970 heeft geleid tot het gelijktijdig bestaan van twee verjaringstermijnen voor de schuldvorderingen van de Staat : tien jaar voor de schuldvorderingen die niet het voorwerp van een aangifte moeten uitmaken, vijf jaar voor die waarvoor die vereiste wel geldt, waarbij de schuldvorderingen die voortvloeien uit vonnissen na dertig jaar verjaren. Hij wijst erop dat de verplichting om de schuldvordering aan te geven, vervat is in artikel 100 van het koninklijk besluit van 10 december 1868 houdende algemeen reglement op de Rijkscomptabiliteit. Die vormvereiste, die behoudens uitdrukkelijke afwijking geldt, is de bron zelf van de schuld van de Staat en het verzoek te zijnen aanzien om zijn schuld te betalen.

Wat de feiten betreft, voert hij aan dat het antwoord van het Hof alleen gevolgen zal hebben voor de dagvaarding die M.S.D. (zonder voorafgaande aangifte van schuldvordering) op 18 augustus 1994 heeft ingeleid; de op 20 juli 2001 ingeleide dagvaarding (nog steeds zonder voorafgaande aangifte van schuldvordering) dateert van meer dan vijf jaar na het arrest van de Raad van State van 22 november 1995 en het deurwaardersexploit komt dus te laat om de verjaring te stuiten.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag

A.2.1. De Ministerraad voert aan dat de prejudiciële vraag onontvankelijk is, omdat zij betrekking heeft op een probleem van parallelle toepassing van twee normen, namelijk het koninklijk besluit van 10 december 1868 en de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit : aangezien de laatstgenoemde gebruik maken van de vormvereiste waarin de eerstgenoemde voorziet om onder de schuldvorderingen ten laste van de Staat een onderscheid in te voeren naar gelang van de verjaringstermijn, heeft de vraag of beide normen parallel dienen te worden toegepast dan wel of het koninklijk besluit van 1868 moet wijken - omdat de vormvereiste van de aangifte niet langer noodzakelijk is wanneer de verjaring bij wege van dagvaarding wordt gestuit -, geen betrekking op de grondwettigheid van de artikelen 100 en 101 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, maar op de verenigbaarheid van beide normen, waardoor zij uitsluitend onder de bevoegdheid van de verwijzende rechter valt.

A.2.2. M.S.D. repliceert dat de prejudiciële vraag, die zich ertoe beperkt enkel naar de wetsbepalingen te verwijzen, ontvankelijk is; ook al interpreteert de rechter die bepalingen op basis van artikel 100 van het koninklijk besluit van 10 december 1868, toch zijn het de artikelen 1 en 2 (waarbij de Ministerraad dat laatste voortdurend over het hoofd ziet) die hij aan het Hof voorlegt.

A.3.1. De Ministerraad voert ook aan dat de prejudiciële vraag onontvankelijk is, omdat het Hof niet bevoegd is om een koninklijk besluit af te keuren. De in het geding zijnde discriminatie, mocht die bestaan, vloeit voort uit het koninklijk besluit van 10 december 1868, dat aan de schuldeiser de daarin bepaalde vormvereisten oplegt. Die reglementaire norm wordt echter niet beoogd door de prejudiciële vraag en valt niet onder de bevoegdheid van het Hof.

A.3.2. M.S.D. verwijst naar haar antwoord op de eerste exceptie van onontvankelijkheid (A.2.2).

Ten gronde

A.4. De Ministerraad merkt vooraf op dat het tweede deel van de prejudiciële vraag niet relevant is, omdat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de vijfjarige verjaring niet discriminerend is.

M.S.D. is van mening dat het tweede deel van de vraag rechtstreeks in verband dient te worden gebracht met het eerste deel (dat het belangrijkste is) en dat dit tweede deel een bijzondere omstandigheid naar voren brengt in het licht waarvan het eerste dient te worden onderzocht. Het feit dat één van die verschillen in behandeling op zich niet discriminerend is geacht, belet niet dat het kan worden gezien als een aanvulling op een ander verschil in behandeling, gericht tegen eenzelfde categorie van adressaten van dezelfde normen, om het discriminerende karakter ervan te bevestigen of te versterken. De verwijzende rechter vraagt dus de gevolgen van beide betwiste bepalingen in hun geheel te beoordelen, bepalingen die overigens uitgaan van een en dezelfde

inspiratie. Het zou kunstmatig zijn de samengevoegde gevolgen van beide normen afzonderlijk te beschouwen, teneinde aan de evenredigheidstoetsing te ontsnappen.

A.5.1. Ten aanzien van de grondwettigheid van de aan de schuldeiser van de Staat opgelegde vormvereiste, wijst de Ministerraad erop dat het Hof van Cassatie heeft beslist dat een schuldvordering op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek het voorwerp van een aangifte van schuldvordering moet uitmaken.

A.5.2. Na aan de voorgeschiedenis te hebben herinnerd, betwist M.S.D. de interpretatie die de verwijzende rechter aan de in het geding zijnde bepalingen geeft en stelt zij aan het Hof voor daarvan af te wijken. Volgens haar stuit het inleiden van een dagvaarding voor het gerecht de in artikel 1, eerste lid, a), van de wet van 6 februari 1970 bedoelde verjaring. Zij herinnert eraan dat artikel 1 voor de verjaring van de schuldvorderingen ten aanzien van de Staat drie onderscheiden termijnen bepaalt. De eerste is die welke hier in het geding is : in die hypothese, waarbij het gaat om een schuldvordering tot vergoeding van buitencontractuele burgerlijke schade tegen de Staat, is de schuldvordering - behoudens toepassing van artikel 2 - in beginsel verjaard wanneer zij niet bij de Staat is overgelegd binnen de termijn van vijf jaar te rekenen vanaf de eerste januari van het jaar in de loop waarvan zij ontstond. De tweede hypothese betreft de situatie waarin de titel van de schuldeiser van de Staat wel degelijk is overgelegd binnen de termijn bedoeld in het vorige geval, maar niet is geordonnanceerd binnen de termijn van vijf jaar te rekenen vanaf de eerste januari van het begrotingsjaar van die « overlegging ». De schuldeiser beschikt dan over een nieuwe termijn van vijf jaar te rekenen vanaf de eerste januari van het jaar waarin de schuldvordering is overgelegd, opdat die wordt geordonnanceerd. De derde hypothese beoogt de termijn die van toepassing is op alle andere schulden van de Staat, namelijk die welke niet moeten worden overgelegd. In dat geval kan de verjaring worden aangevoerd wanneer zij niet werden geordonnanceerd binnen de termijn van tien jaar. De vaste uitgaven van de Staat, namelijk die welke hij ambtshalve moet betalen, worden niet gedefinieerd in de wet, maar de parlementaire voorbereiding geeft evenwel duidelijk te kennen dat het gaat om de bezoldigingen, pensioenen, uitkeringen, subsidies, met andere woorden de inkomsten uit arbeid of de inkomsten verbonden aan de arbeid van de rijksambtenaren.

A.5.3. M.S.D. beweert dat de verwijzende rechter, door te steunen op de arresten van het Hof van Cassatie van 21 april 1994 en 2 november 1995 om te bevestigen dat de vereiste om een schuldvordering over te leggen, zoals die vervat is in artikel 100 van het koninklijk besluit van 10 december 1868, geldt wanneer artikel 1, eerste lid, a), van de in het geding zijnde wet inzake een vordering op grond van de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek wordt toegepast, een rechtspraak aanvoert die niet relevant is, daar die arresten geen betrekking hebben op de aansprakelijkheid; zij bevestigen niet dat het versturen van een aangifte van schuldvordering, van een rekening of van een staat in drievoud een voorwaarde zou zijn voor de opeisbaarheid of zelfs voor het bestaan van een schuldvordering inzake buitencontractuele burgerlijke aansprakelijkheid tegen de Staat; zij preciseren niet dat de stuiting van de vijfjarige verjaringstermijn door een dagvaarding voor het gerecht de schuldeiser inzake buitencontractuele burgerlijke aansprakelijkheid van de Staat niet zou ontslaan van de verplichting om de schuldvordering in een andere vorm over te leggen.

M.S.D. beweert dat de rechter de in het geding zijnde bepaling zelf ook verkeerd interpreteert, aangezien artikel 2 van de wet van 6 februari 1970 door de wetgever onmiddellijk wordt geplaatst na artikel 1 en geen enkel onderscheid maakt tussen de drie hypothesen van artikel 1, waarvoor zeer onderscheiden verjaringstermijnen gelden. Door in het algemeen erop te wijzen dat « het instellen van een rechtsvordering [...] de verjaring [schorst] totdat een definitieve beslissing is gewezen », beoogt de wetgever bijgevolg de mogelijkheid om zowel de eerste, de tweede als de derde in artikel 1 bedoelde verjaringstermijn te schorsen. In het onderhavige geval zou de verjaring zijn bereikt, indien M.S.D. haar schuldvordering tot het verkrijgen van een schadevergoeding niet had overgelegd binnen de termijn van vijf jaar te rekenen vanaf de eerste januari van het jaar in de loop waarvan de elementen van de aansprakelijkheid van de Staat aanwezig waren, maar zij heeft die verjaringstermijn geschorst door kennis te geven van de dagvaarding of dagvaarding voor het gerecht tot inleiding van de zaak die tot de prejudiciële vraag aanleiding heeft gegeven.

In zijn advies dat aan de wet van 6 februari 1970 voorafgaat, merkt de Raad van State, in verband met de drie termijnen, overigens op dat de verjaring is verworven wanneer ofwel geen schuldvordering is overgelegd, ofwel wanneer de schuldvordering niet binnen de wettelijke termijnen is geordonnanceerd, met als enige uitzondering de stuiting van de verjaring, die alleen kan voortvloeien uit de dagvaarding voor het gerecht of de schulderkenning door de Staat (artikel 2). Het staat dus vast dat de stuiting van de verjaringstermijn door een dagvaarding voor het gerecht of een schulderkenning voor de drie verjaringstermijnen geldt.

A.5.4. Volgens M.S.D. is de verplichting om haar schuldvordering ten aanzien van de Staat « over te leggen », in tegenstelling tot wat de verwijzende rechter denkt, geen doel op zich, noch een vormvereiste die op

straffe van nietigheid is voorgeschreven, waarvan het bestaan of de opeisbaarheid van de schuldvordering ten aanzien van de Staat zou afhangen; het is slechts een middel om de verjaring binnen de termijn bedoeld in artikel 1, eerste lid, a), van de wet van 6 februari 1970 (artikel 100, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit) een eerste keer te stuiten, teneinde een nieuwe verjaringstermijn te doen ingaan op grond van artikel 1, eerste lid, b), van de wet van 6 februari 1970 (artikel 100, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten).

A.5.5. En mocht de « overlegging van de schuldvordering » worden beschouwd als een noodzakelijke voorafgaande vormvereiste, dan is M.S.D. van mening dat zou moeten worden geoordeeld dat de dagvaarding voor het gerecht geldt als een « overlegging van de schuldvordering ». Het in het geding zijnde artikel 1 is immers niet opgesteld om van toepassing te zijn op de verjaring van de schuldvorderingen inzake buitencontractuele burgerlijke aansprakelijkheid (vermits moest worden gewacht tot het arrest nr. 32/96 en die welke daarop volgden opdat de uitbreiding van het toepassingsgebied van artikel 1 zou worden bevestigd). Hieruit volgt dat het begrip « over te leggen schuldvorderingen » op pragmatische wijze moet worden geïnterpreteerd, ervan uitgaande dat een dagvaarding voor het gerecht waarin de door de schuldeiser van de Staat geleden schade wordt beschreven en de betaling ervan wordt geëist, geldt als een « staat » of een « aangifte » in de zin van de voormelde rechtspraak. Het gebruik in het gemeen recht van de aquiliaanse aansprakelijkheid vereist immers niet dat vóór het instellen van een rechtsvordering een schuldvordering op formele wijze wordt overgelegd : traditioneel is het de betekening van een dagvaarding die de vermoedelijke schuldeiser ertoe brengt zijn schuldvordering tot schadevergoeding te doen gelden bij de schuldenaar die in gebreke is gebleven. Er dient dus te worden beschouwd dat de in het geding zijnde bepaling het de schuldeiser inzake buitencontractuele burgerlijke aansprakelijkheid van de Staat mogelijk maakt de verjaring van zijn schuldvordering op geldige wijze te stuiten door de Staat voor het gerecht te dagvaarden binnen de termijn van vijf jaar te rekenen vanaf de eerste januari van het begrotingsjaar in de loop waarvan de schuldvordering tot schadevergoeding is ontstaan.

A.6.1. In zijn memorie van antwoord voert de Ministerraad aan dat de interpretatie van de verwijzende rechter, volgens welke de aangifte of de overlegging van de schuldvordering een vormvereiste zou zijn die voorafgaat aan de dagvaarding voor het gerecht, geldt voor zowel de tegenpartij als het Hof. Dat laatste zou die kunnen vervangen door de zijne, maar dat is te dezen niet verantwoord, omdat de in het geding zijnde interpretatie in overeenstemming is met het positief recht, met inbegrip van de rechtspraak van het Hof van Cassatie. Hoewel het juist is dat de arresten van 21 april 1994 en 2 november 1995 de buitencontractuele burgerlijke aansprakelijkheid van de Staat niet beogen, dienen die daarom nog niet te worden geweerd, zoals M.S.D. aanvoert, daar het standpunt van het Hof eveneens op dat contentieux van toepassing is; arresten van 14 april 2003 en 25 maart 2004 (alsook een vonnis van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel van 23 maart 2001) eisen de overlegging van de schuldvordering in dat contentieux en dat geldt ook voor alle schuldvorderingen die geen betrekking hebben op uitgaven van de Staat. Het advies van de Raad van State dat door M.S.D. wordt aangevoerd, is daarentegen niet relevant, aangezien het dateert van vóór die rechtspraak van het Hof van Cassatie.

A.6.2. De Ministerraad betwist dat de verplichting om de schuldvordering over te leggen slechts een middel is om de verjaring bedoeld in artikel 1, eerste lid, a), van de wet van 6 februari 1970 te stuiten : zij is volgens hem een essentiële stap in het proces van de betaling van de staatsschulden, vermits alle staatsuitgaven op de begroting en in de rekeningen moeten worden gebracht (artikel 174 van de Grondwet) : aangezien de administratie en het Rekenhof over die aangiften moeten beschikken en de vereffening plaatsheeft in volgorde van ontvangst ervan, vormen zij wel degelijk een reële doelstelling die ertoe strekt de belangen van de Schatkist te dienen.

A.6.3. De Ministerraad betwist ook de bewering van M.S.D. volgens welke de dagvaarding voor het gerecht zou gelden als een aangifte van schuldvordering en is van mening dat die op geen enkele wettelijke bepaling berust. Er dient immers een onderscheid te worden gemaakt tussen, enerzijds, de aangifte van schuldvordering, vormvereiste die het de Staat mogelijk maakt kennis te nemen van het bestaan van de schuldvordering en de vereffeningprocedure op gang te brengen en, anderzijds, de dagvaarding voor het gerecht die in voorkomend geval plaatsheeft na de weigering of het stilzitten van de Staat en die strekt tot de erkenning van het recht van de schuldeiser in rechte.

A.7.1. In haar memorie van antwoord voert M.S.D. aan dat de Ministerraad (net als de verwijzende rechter) ten onrechte een verband legt (dat niet relevant is, te meer omdat het gaat om de buitencontractuele aansprakelijkheid van de Staat) tussen « de over te leggen schuldvorderingen » in de zin van de eerste van de twee bepalingen die het voorwerp van de prejudiciële vraag uitmaken, en de verplichting om « een aangifte, staat of rekening in drievoud over te leggen », vermeld in artikel 100 van het voormelde koninklijk besluit van

10 december 1868; dat stemt niet overeen met de werkelijkheid, noch met de respectieve doelstellingen van de teksten.

A.7.2. M.S.D. merkt op dat de Ministerraad het zelfs niet heeft over de verzoenende interpretatie van de in het geding zijnde bepalingen die zij heeft gegeven en waarnaar zij wil blijven verwijzen.

A.7.3. M.S.D. wil echter ook de argumenten weerleggen die de Ministerraad aanvoert om aan te tonen dat de interpretatie van de rechter niet ertoe leidt dat de in het geding zijnde bepalingen moeten worden afgekeurd. Zij merkt op dat het arrest van het Hof van Cassatie van 14 april 2003 het koninklijk besluit van 10 december 1868 niet eens beoogt en dat, hoewel het arrest van 25 maart 2004 wel van toepassing is op het contentieux van de buitencontractuele burgerlijke aansprakelijkheid tegen de Staat, de verwijzing daarin naar de artikelen 68 en 100 van het koninklijk besluit van 10 december 1868 alleen is bedoeld om het verschil duidelijk te maken tussen de schulden van de Staat die vaste uitgaven vormen, en de andere. Dat arrest maakt van de aangifte van schuldvordering geen voorwaarde voor het bestaan of de opeisbaarheid van een schuldvordering inzake buitencontractuele burgerlijke aansprakelijkheid tegen de Staat en specificeert niet dat de stuiting van de vijfjarige verjaringstermijn door een dagvaarding voor het gerecht de schuldeiser inzake buitencontractuele burgerlijke aansprakelijkheid van de Staat niet zou ontslaan van de verplichting om een schuldvordering in een andere vorm over te leggen.

A.8.1. Volgens de Ministerraad is het door de wetgever gemaakte onderscheid onder de verplichtingen tot vergoeding van buitencontractuele burgerlijke schade naargelang de schuldenaar ervan de Staat of een gemeenrechtelijke schuldenaar is, objectief en redelijk verantwoord, vermits de Staat geen schuldenaar is die de aard en de omvang van elke schuld die hij heeft aangegaan, zou kunnen onthouden. Het is dus logisch de particulier ertoe te verplichten zijn schuldvordering ten aanzien van een dergelijke schuldenaar te doen gelden. De verjaring die de schuldeiser treft die heeft nagelaten dat te doen, strekt uitsluitend ertoe de nalatigheid van de betrokkene te bestraffen. Het opleggen van een vormvereiste aan een schuldeiser is overigens niet uniek, vermits sommige schuldeisers van gewone schuldenaars daartoe eveneens zijn gehouden, zoals de handelaar die ertoe gehouden is een rekening voor te leggen alvorens de betaling van de schuldvordering te eisen.

A.8.2. M.S.D. betwist in ondergeschikte orde het objectieve en redelijke karakter van het gemaakte onderscheid. Zij beweert dat de verantwoording die het Hof in zijn vorige arresten met betrekking tot de verjaringstermijnen zelf aanvoert - namelijk de verplichting voor de Staat om zijn rekeningen op tijd te kunnen afsluiten, gelet op het feit dat hij een log apparaat bestuurt - hier niet kan worden aangevoerd, aangezien te dezen niet wordt ingezien wat, ten aanzien van die doelstelling, de verplichting zou verantwoorden om een staat, rekening of aangifte van schuldvordering in drievoud over te leggen om een schuld inzake buitencontractuele burgerlijke aansprakelijkheid te doen gelden, terwijl de Staat even goed - en wellicht zelfs beter, rekening houdend met het optreden van een ministerieel ambtenaar en met het bestaan van een officiële akte - ingelicht kan zijn door de kennisgeving van een dagvaarding voor het gerecht. Een dergelijke verplichting zou overigens volkomen afwijken van de praktijk van het contentieux van de buitencontractuele burgerlijke aansprakelijkheid tegen de overheid. In haar memorie van antwoord voegt zij eraan toe dat de argumentatie van de Ministerraad de draagwijdte van artikel 2 van de wet van 6 februari 1970 volledig over het hoofd ziet en niet de echte vraag voor ogen heeft die te dezen rijst en die erin bestaat of een bijzondere vormvereiste kan worden opgelegd voor de overlegging van een schuldvordering inzake burgerlijke aansprakelijkheid ten aanzien van de Staat wanneer de schuldeiser de vijfjarige verjaringstermijn heeft gestuit door middel van een dagvaarding voor het gerecht. Die vormelijke argumentatie houdt geen rekening met de bijzondere aard van het contentieux van de buitencontractuele burgerlijke aansprakelijkheid van de Staat. Het voorbeeld van de handelaar, waarnaar de Ministerraad verwijst, heeft niets te maken met de hier besproken vragen.

A.8.3. De Ministerraad repliceert dat het doel van de aangifte van schuldvordering niet erin bestaat de Staat « in te lichten », maar wel de schuldvordering te zijnen aanzien te doen ontstaan en de betalingsprocedure aan te vatten. Indien de redenering van M.S.D. zou moeten worden gevolgd, dan zou de overlegging van een schuldvordering volkomen nutteloos zijn en zou iedere schuldenaar van de Staat meteen een beroep moeten doen op de geschillenprocedure om zijn schuldvordering te doen gelden. De loutere formulering van die stelling volstaat om de zinloosheid ervan aan te tonen. De door M.S.D. aangevoerde « praktijk » berust op geen enkele wettelijke of reglementaire bepaling en is in strijd met artikel 100 van het koninklijk besluit van 10 december 1868.

A.9.1. De Ministerraad voert aan dat de vormvereiste waartoe de schuldeiser van de Staat is gehouden, geen onevenredige verplichting is voor een particulier (die, in tegenstelling tot de Staat, geen duizenden schuldvorderingen en schulden draagt), vermits het alleen gaat om het versturen, in drievoud, van een aangifte,

een staat of een rekening, waarmee geen aanzienlijke administratieve lasten of kosten zijn verbonden en waardoor het de Staat mogelijk wordt gemaakt de belangen van de Schatkist te vrijwaren door het ernstige karakter van de schuldvordering te controleren. Hetzelfde geldt voor de schuldvorderingen op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, waarvan de aangifte moet voorafgaan aan de dagvaarding voor het gerecht om de betaling van het verschuldigde bedrag te vorderen. Die vormvereiste is overigens ook noodzakelijk in het kader van het toezicht op de correcte uitvoering van de begroting, zowel voor de goedkeuring van het Rekenhof als voor de vereffening door de administratie.

A.9.2. M.S.D. betwist het verband van evenredigheid tussen het doel van de beschouwde maatregel en het aangewende middel. De in het geding zijnde bepalingen zouden, in de interpretatie van de verwijzende rechter, immers zwaardere verplichtingen opleggen aan de schuldeiser die een schadevergoeding vordert op grond van de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek, door het feit dat zijn schuldenaar de Staat is (of de gemeenschap, het gewest of de provincie), dan die welke op de schuldeiser van een gewone schuldenaar zouden rusten.

M.S.D. beweert dat de onmogelijkheid om de eerste vijfjarige verjaringstermijn bedoeld in artikel 1, eerste lid, a), van de wet van 6 februari 1970 op geldige wijze te laten stuiten door de dagvaarding voor het gerecht, stuiting die nochtans is toegestaan bij artikel 2 van dezelfde wet, en de vereiste dat de stuitende werking van de dagvaarding alleen wordt aanvaard indien zij werd voorafgegaan door een andere vormvereiste inzake de « overlegging » van de schuldvordering, de schuldeiser van de Staat uiterst onevenredige verplichtingen zouden opleggen. Zeer veel motieven leiden kennelijk tot een dergelijk besluit. De formele overlegging van een schuldvordering zou immers geen enkel nut hebben in het licht van de boekhoudkundige doelstellingen van de Staat, aangezien de verjaring in elk geval wordt gestuit door de dagvaarding voor het gerecht, een handeling die precies en duidelijk is; zij zou een nieuwe verplichting vormen die het contentieux van de aquiliaanse burgerlijke aansprakelijkheid van de Staat tot op heden nooit heeft gekend en die de situatie van talrijke schuldeisers van de Staat in het gedrang zou brengen, wat onredelijk zou zijn. Ten slotte zou zij « een stap te ver » zijn : het Hof heeft immers reeds aanvaard dat de in het geding zijnde bepaling van toepassing was op de schuldvorderingen op grond van artikel 1382, maar verder zou niet kunnen worden aanvaard dat de schuldeiser de verjaringstermijn niet op geldige wijze zou kunnen stuiten door een dagvaarding voor het gerecht en dat hij gehouden zou zijn tot de bijkomende vormvereiste van de in het geding zijnde overlegging van de schuldvordering.

A.9.3. De Ministerraad repliceert dat de aangifte van schuldvordering wel degelijk nut heeft en dat de vaste praktijk waarnaar M.S.D. verwijst, volgens welke de verjaring zou worden gestuit door de dagvaarding inzake vorderingen tegen de Staat op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, geen rekening houdt met het betrekkelijk ongewone karakter van de schuldenaar. Die ongelukkige praktijk is sinds 1868 in strijd met een bijzondere verplichting die is opgelegd door het positief recht en M.S.D. laat na te verwijzen naar een beslissing waarin een rechter zou beweren dat in die hypothese de aangifte van schuldvordering niet verplicht zou zijn.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de artikelen 1, eerste lid, a), en 2 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 1 en 2 van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën vormen de artikelen 100 en 101 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 17 juli 1991, die bepalen :

« Art. 100. 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.

Art. 101. De verjaring wordt gestuit door een gerechtsdeurwaardersexploot, alsook door een schulderkenning van de Staat.

Het instellen van een rechtsvordering schorst de verjaring totdat een definitieve beslissing is gewezen ».

B.1.2. Krachtens artikel 128 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat wordt de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën opgeheven voor de in artikel 2 van de eerstgenoemde wet vermelde diensten. Die opheffing is evenwel nog niet in werking getreden. Artikel 100, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit blijft van toepassing op de schuldvorderingen op de federale Staat die vóór de inwerkingtreding van de wet van 22 mei 2003 zijn ontstaan (artikel 131, tweede lid).

B.2.1. De in het geding zijnde bepalingen voeren, in de interpretatie waaraan de verwijzende rechter refereert en volgens welke de verjaring enkel zou kunnen worden gestuit indien wordt voldaan aan een bijzondere en onderscheiden vormvereiste (de overlegging van een schuldvordering) alvorens in rechte te treden, om op grond van de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek schadevergoeding te verkrijgen, een verschil in behandeling in naargelang de schuldenaar de Staat of een andere schuldenaar zou zijn : de overlegging van de schuldvordering zou alleen in het eerste geval zijn vereist, terwijl in

datzelfde geval ook de verjaringstermijn korter is dan wanneer de aansprakelijke voor de schade noch de Staat, noch een gemeenschap, noch een gewest, noch een provincie is.

B.2.2. De voorwaarden waarnaar, in de interpretatie van de verwijzende rechter, in artikel 100, eerste lid, 1°, wordt verwezen en die de in het geding zijnde vormvereisten vormen, worden bepaald bij artikel 100 van het koninklijk besluit van 10 december 1868 houdende algemeen reglement op de Rijkscomptabiliteit; artikel 100 van dat koninklijk besluit bepaalde, in de redactie die het koninklijk besluit van 20 juni 1966 eraan had gegeven en die op het geschil van toepassing is :

« Om de betaling van hun vorderingen te verkrijgen dienen de belanghebbenden een aangifte, staat of rekening in drievoud over te leggen, waarop, behoorlijk ondertekend, een formule voorkomt houdende dat de opgave deugdelijk en onvergolden is.

Dat stuk dient zo spoedig mogelijk gezonden te worden aan de ambtenaar of dienstchef wie de uitgave aangaat. Deze ziet het na en stuurt het vervolgens door naar het departement waaronder hij ressorteert, samen met de diverse bescheiden waaruit de wettelijkheid van de vordering blijkt.

In afwijking van de bepalingen vervat in het eerste lid van dit artikel, wordt Onze Minister van Financiën ertoe gemachtigd vrijstelling te verlenen van de daarin voorgeschreven certificatie evenals van de ondertekening die deze verklaring bekrachtigt en dit, ten gunste van de instellingen en vennootschappen die regelmatig en uitsluitend volgens mechanografische procédés boekhouden en waarvan de schuldvorderingen verplicht geregeld worden door overschrijvingen op het credit van hun postrekening. De aangifte van schuldvordering waarvoor men zich op het vermogen in kwestie beroept wordt voor gecertificeerd en ondertekend aangezien ».

B.2.3. In tegenstelling tot wat de Ministerraad beweert, is de prejudiciële vraag ontvankelijk en valt zij onder de bevoegdheid van het Hof : hoewel het juist is dat de vormvereiste van de aangifte van schuldvordering wordt bepaald bij artikel 100 van het voormelde koninklijk besluit van 10 december 1868, is het de wet zelf die, door te verwijzen naar schuldvorderingen « waarvan de op wettelijke of reglementaire wijze bepaalde overlegging » dient te geschieden (artikel 100, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten), het in het geding zijnde verschil in behandeling invoert.

B.2.4. Daarnaast betwist de Ministerraad de relevantie van « het tweede deel van de prejudiciële vraag », omdat de vijfjarige verjaring die daarin wordt beoogd, reeds door het Hof zou zijn getoetst. Dat bezwaar kan niet in aanmerking worden genomen omdat, zelfs los

van het gegeven dat het niet aan de partijen staat om de bewoordingen te controleren waarin de rechter het Hof ondervraagt, de vijfjarige verjaring waarnaar in het tweede deel van de vraag wordt verwezen, niet als dusdanig wordt vermeld, maar om het verschil in behandeling te beklemtonen dat in het eerste deel van die vraag wordt geschetst.

B.3.1. Het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de vereiste bedoeld in B.2.1, in zoverre zij van toepassing is op een vordering tot schadevergoeding gegrond op een fout (artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek) vastgesteld tijdens de uitoefening van de verordenende functie. Het Hof onderzoekt de grondwettigheid van de in het geding zijnde norm dan ook enkel in zoverre die van toepassing is op die categorie van vorderingen tot schadevergoeding.

B.3.2. Door de in het geding zijnde vorderingen al dan niet aan de overlegging van een schuldvordering te onderwerpen naargelang zij tegen de Staat, dan wel tegen particulieren zijn gericht, heeft de wetgever zich op een objectief criterium gebaseerd : de Staat dient het algemeen belang; de particulieren handelen rekening houdend met hun persoonlijk belang.

B.4. Door de vorderingen gericht tegen de Staat aan de vijfjarige verjaring te onderwerpen, heeft de wetgever 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. Hij heeft 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.5.1. Door de stuiting van de vijfjarige verjaring afhankelijk te maken van de overlegging van een schuldvordering (waarvan de voorwaarden door de Koning moeten worden bepaald), voorziet artikel 100, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten in een maatregel die kan worden verantwoord door de zorg om de goede werking niet in het gedrang te brengen van diensten van de Staat waarvan de ambtenaren, bij ontstentenis van een dergelijke bepaling, moeilijkheden zouden kunnen ondervinden om het onderwerp van de aan hen gerichte verzoeken nauwkeurig te bepalen of om de schuldeisers van de Staat te identificeren.

B.5.2. Zelfs los van het gegeven dat, in sommige gevallen, andere personen wier aquiliaanse aansprakelijkheid in het geding zou zijn, vergelijkbare moeilijkheden kunnen ondervinden, dient te worden vastgesteld dat de verplichting om een schuldvordering over te leggen, die volgens de verwijzende rechter voortvloeit uit de in het geding zijnde bepaling, inzake buitencontractuele burgerlijke aansprakelijkheid geenszins beter dan de dagvaarding voor het gerecht het doel kan waarborgen dat wordt nagestreefd door het mechanisme van de verjaringen waarin de in het geding zijnde bepalingen voorzien, en dat erin bestaat het de Staat mogelijk te maken zijn rekeningen binnen redelijke termijnen af te sluiten. Een dergelijke verplichting zou aldus, voor de schuldeisers van de Staat, een vormvereiste zijn waarvan de last niet overeenstemt met een redelijk aanvaardbare noodzaak.

B.6. Door aan de Koning de machtiging te verlenen waarin zij voorzien, bevatten de in het geding zijnde bepalingen een maatregel die niet relevant is ten aanzien van het door de wetgever nagestreefte doel. Aldus worden, zonder redelijke verantwoording, categorieën van personen verschillend behandeld die zich in situaties bevinden die, ten aanzien van de beschouwde maatregel, niet verschillend zijn.

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

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 100, eerste lid, 1°, en 101 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 17 juli 1991, schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre zij het de schuldeiser die tegen de Staat in rechte treedt en daarbij een aquiliaanse fout van laatstgenoemde bij de uitoefening van de verordenende functie aanvoert, niet mogelijk maken de verjaring te stuiten waarin die bepalingen voorzien, indien hij vooraf geen schuldvordering overlegt overeenkomstig de in diezelfde bepalingen vastgestelde voorwaarden.

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 1 juni 2005.

De griffier,

De wnd. voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse