

Rolnummers 993 en 1045
Arrest nr. 75/97 van 17 december 1997

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vragen over 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 en artikel 100, eerste lid, 1° en 2°, van het koninklijk besluit van 17 juli 1991 houdende coördinatie van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gesteld door het Hof van Cassatie en het Hof van Beroep te Bergen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts, R. Henneuse en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen*

1. Bij arrest van 10 oktober 1996 in zake het Waalse Gewest tegen J. Hody en anderen, waarvan de expeditie op 25 oktober 1996 ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen, heeft het Hof van Cassatie de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 1, eerste lid, a en b, van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën, en 100, eerste lid, 1° en 2°, van de bij koninklijk besluit van 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre krachtens die bepalingen : a) een aansprakelijkheidsvordering tegen de Staat verjaart na verloop van vijf jaar en niet, volgens het gemeen recht, na verloop van dertig jaar, b) het de taak van de schuldenaar is een dergelijke schuldvordering al dan niet te ordonnanceren, wat gevolgen heeft op de verjaring ervan ? »

Die zaak is ingeschreven onder nummer 993 van de rol van het Hof.

2. Bij arrest van 28 januari 1997 in zake R. Moreau tegen de Franse Gemeenschap, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 31 januari 1997, heeft het Hof van Beroep te Bergen de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« - 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, in zoverre die bepaling de schadevergoedingsschuldvorderingen van een aannemer die voortvloeien uit een overeenkomst, opdracht of aanbesteding aangegaan met de Staat, onderwerpt aan de vijfjarige verjaring, terwijl diezelfde schadevergoedingsschuldvorderingen onderworpen zijn aan de dertigjarige verjaring wanneer de opdrachtgever een particulier is ?

- Schendt artikel 2 van diezelfde wet de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet, doordat die bepaling de schuldvorderingen (van de particulieren op de Staat) waarvan de termijn van de oorspronkelijke verjaring overeenkomstig het voormelde artikel 2 werd gestuit, onderwerpt aan een nieuwe verjaringstermijn van vijf jaar, terwijl, wanneer de verjaringstermijn van een schuldvordering ten voordele van de Staat wordt gestuit, een nieuwe termijn van dertig jaar begint te lopen met toepassing van artikel 7, § 2, van de voormelde wet ? »

Die zaak is ingeschreven onder nummer 1045 van de rol van het Hof.

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

### *Wat de zaak met rolnummer 993 betreft*

Bij het Hof van Cassatie is door het Waalse Gewest beroep ingesteld tegen een arrest van het Hof van Beroep te Bergen; in dat arrest was de exceptie verworpen, afgeleid uit de uit artikel 1, eerste lid, a) en b), van de wet van 6 februari 1970 voortvloeiende verjaring van een schuldvordering waarbij de bij de uitvoering van een opdracht voor aanneming van werken opgelopen vertragingen worden vergoed; aangezien door één van de partijen de vraag is opgeworpen of die bepaling in overeenstemming is met het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel, stelt het Hof van Cassatie de hiervoor vermelde dubbele vraag.

### *Wat de zaak met rolnummer 1045 betreft*

Naar aanleiding van de uitvoering van werken waarvan hij aannemer was, moesten de bouwwerken van R. Moreau, aannemer met pensioen, verscheidene malen worden stilgelegd door toedoen van de administratie, die als vergoeding voor die vertragingen met hem verscheidene schadeloosstellingen zou hebben afgesproken. Aangezien de Franse Gemeenschap de verjaring van de genoemde schuldvorderingen heeft aangevoerd, daagt R. Moreau haar voor de rechtbank van eerste aanleg, maar zijn vordering wordt afgewezen. Hij gaat tegen die beslissing in beroep bij het Hof van Beroep, voor hetwelk hij, benevens andere argumenten, erom verzoekt aan het Arbitragehof een prejudiciële vraag te stellen.

## III. De rechtspleging voor het Hof

### *a. De zaak met rolnummer 993*

Bij beschikking van 25 oktober 1996 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 14 november 1996 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 21 november 1996.

Memories zijn ingediend door:

- de n.v. Belgacom, Emile Jacqmainlaan 151, 1000 Brussel, en J. Hody, place de Bronckart 9, 4000 Luik, bij op 23 december 1996 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, bij op 23 december 1996 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 27 december 1996 ter post aangetekende brief;
- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 30 december 1996 ter post aangetekende brief.

b. *De zaak met rolnummer 1045*

Bij beschikking van 31 januari 1997 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 17 februari 1997 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 20 februari 1997.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 28 maart 1997 ter post aangetekende brief;
- R. Moreau, avenue de Maire 175, 7500 Doornik, bij op 2 april 1997 ter post aangetekende brief;
- het Fonds voor schoolgebouwen van de Franse Gemeenschap, rue du Chemin de Fer 433, 7000 Bergen, bij op 4 april 1997 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, bij op 4 april 1997 ter post aangetekende brief.

c. *De samengevoegde zaken met rolnummers 993 en 1045*

Bij beschikking van 12 februari 1997 heeft het Hof in voltallige zitting de zaken samengevoegd.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft voorzitter M. Melchior de zaken voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Van de memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 21 april 1997 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de n.v. Belgacom en J. Hody, bij op 16 mei 1997 ter post aangetekende brief, in de zaak met rolnummer 993;
- de Waalse Regering, bij op 16 mei 1997 ter post aangetekende brief, in de zaak met rolnummer 993;
- de Waalse Regering, bij op 21 mei 1997 ter post aangetekende brief, in de zaak met rolnummer 1045;
- de Ministerraad, bij op 21 mei 1997 ter post aangetekende brief, in de samengevoegde zaken.

Bij beschikkingen van 25 maart 1997 en 30 september 1997 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 25 oktober 1997 en 25 april 1998.

Bij beschikking van 9 juli 1997 heeft het Hof de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 17 september 1997.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 10 juli 1997 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 17 september 1997 :

- zijn verschenen :

. Mr. F. Mourlon Beernaert, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. R. Bützler, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor J. Hody en Belgacom;

. Mr. Ph. Horemans, advocaat bij de balie te Doornik, voor R. Moreau;

. Mr. O. Verhoeven, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. J.-P. Moerman, advocaat bij de balie te Bergen, voor het Fonds voor schoolgebouwen van de Franse Gemeenschap;

. Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

. Mr. N. Cahen, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. L. Simont, advocaat bij het Hof van Cassatie, Mr. V. Thiry en Mr. H. de Rode, advocaten bij de balie te Luik, voor de Waalse Regering;

. Mr. P. Duquesne, advocaat bij de balie te Nijvel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en M. Bossuyt 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 -

*Wat de zaak met rolnummer 993 betreft*

*Memorie van de Waalse Regering*

A.1.1. Het arrest van het Hof nr. 32/96 van 15 mei 1996, waarbij werd geconcludeerd tot de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, betreft uitsluitend de schuldvorderingen ter vergoeding van de schade veroorzaakt aan eigendommen door werken die door de Staat zijn ondernomen.

Het geschil in het kader waarvan de prejudiciële vraag is gesteld betreft daarentegen de uitvoering van een overheidsopdracht en de mogelijke schadevergoeding die de aannemer van de administratie kan eisen wegens vertragingen of nadelen die aan haar toe te schrijven zouden zijn; daaruit volgt dat te dezen de contractuele aansprakelijkheid, en niet haar quasi-delictuele aansprakelijkheid, in het geding is.

De schuldvorderingen die voortvloeien uit de uitvoering van een overheidsopdracht verschillen van die welke op de artikelen 1382, 1383 en 544 van het Burgerlijk Wetboek zijn gebaseerd. In de eerste plaats werden eerstgenoemde uitdrukkelijk door de wetgever beoogd. Vervolgens ontstaan zij gedurende de uitvoering van het contract en niet verscheidene jaren na de uitvoering van de werken. Overigens, aangezien de partijen bij een contract daarin van de dertigjarige verjaring kunnen afwijken, verschilt de situatie van de medecontractant-schuldeiser van een particulier niet van die van de medecontractant van de Staat. Ten slotte worden voor de overheidsopdrachten en de uitvoering ervan kredieten vastgelegd op de rijksbegroting, in tegenstelling tot de schuldvorderingen die op de contractuele aansprakelijkheid zijn gebaseerd. Daaruit volgt dat, zoals aangegeven in het voormelde arrest nr. 32/96 van het Hof, de zorg om de rekeningen van de Staat te kunnen afsluiten een objectieve en redelijke verantwoording vormt voor de aanneming van de bijzondere termijn van vijf jaar.

A.1.2. Wat het tweede onderdeel van de prejudiciële vraag betreft, moet worden beklemtoond dat de ordonnanciering een betalingsopdracht is; op begrotingsvlak is zij de eindfase van de uitgaveverrichtingen, en de datum ervan is zeker en makkelijk controleerbaar door het Rekenhof. Het tot stand gebrachte verband met de ordonnanciering is in overeenstemming met artikel 20 van de wet van 28 juni 1963, krachtens hetwelk de door de Minister van Financiën ingeboekte ordonnanties betaalbaar zijn gedurende vijf jaar, met ingang van de opening van het begrotingsjaar waartoe zij behoren.

De ordonnanciering moet worden beschouwd als een schulderkenning vanwege de Staat als schuldenaar, die, zoals iedere schulderkenning, de verjaring stuit. Zij kan niet worden beschouwd als een «potestatieve handeling» van de schuldenaar waarvan het verloop van de verjaring zou afhangen.

Ten aanzien van de doelstelling die erin bestaat de rekeningen van de Staat af te sluiten, is het niet onredelijk in een maximale termijn van vijf jaar te voorzien binnen welke de schuldeiser van een ingediende, maar niet betaalde schuldvordering het geschil voor de rechtbanken dient te hebben gebracht.

*Memorie van Belgacom en van Mr. J. Hody, curator*

A.2. Door de vroegere rechtspraak, volgens welke de draagwijdte van de in het geding zijnde bepalingen beperkt was tot de schuldvorderingen opgenomen en toegestaan in de jaarlijkse begroting, om te keren, versterkt het arrest van het Hof van Cassatie van 10 oktober 1996 de discriminatie tussen het verjaringsstelsel van gemeen recht en dat van de vorderingen tegen de Staat; die discriminatie is des te meer bekritiseerbaar, enerzijds, daar het van de Staat, in de hoedanigheid van schuldenaar, afhangt of een door een burger aangevoerde schuldvordering al dan niet wordt geordonnanceerd, en zulks met een weerslag op de verjaring, en, anderzijds, daar de Staat van zijn kant, in tegenstelling tot het omgekeerde geval, over een termijn van dertig jaar beschikt om tegen de particulieren in rechte te treden.

*Memorie van de Ministerraad*

A.3.1. Het was de bedoeling met de wet van 6 februari 1970 een einde te maken aan de uiteenlopende interpretaties van de wet van 15 mei 1846 en die wet aan te passen, in het bijzonder door de situatie van de schuldeisers die ertoe gehouden zijn hun rechten te verantwoorden te onderscheiden van die van de schuldeisers die van het indienen van een vordering tot betaling zijn vrijgesteld.

A.3.2. Wat het eerste gedeelte van de prejudiciële vraag betreft, wordt verwezen naar het arrest van het Hof nr. 32/96 van 15 mei 1996, waarvan de redenering en de beginselen op deze zaak worden toegepast.

In de eerste plaats moet de prejudiciële vraag worden beperkt tot de enkele schuldvorderingen tegen de Staat of het gewest die voortvloeien uit overheidsopdrachten, in zoverre de verjaringstermijn voor die schuldvorderingen vijf jaar en voor de particulieren dertig jaar bedraagt.

Vervolgens wordt opgemerkt dat, krachtens het voormelde arrest, de Staat in beginsel niet een entiteit vormt die voldoende vergelijkbaar is met de particulieren wegens de opdracht van algemeen belang waarmee hij is belast. Hoewel, rekening houdend met het feit dat de verplichtingen welke de administratie in een contract op zich heeft genomen van dezelfde orde zijn als die waartoe een particulier zich verbindt, haar tekortkomingen niet anders schijnen te moeten worden behandeld dan die van de particulieren, blijft het een feit dat het Hof heeft geoordeeld dat een objectief verschil de twee van elkaar onderscheidde : de Staat dient het algemeen belang, terwijl de particulieren handelen met het oog op hun persoonlijk belang. De door het Hof aangenomen verantwoording voor het verschil in verjaringstermijn, afgeleid uit de zorg om de rekeningen van de Staat te kunnen afsluiten, is reeds een antwoord op het eerste gedeelte van de prejudiciële vraag, hetwelk bijgevolg ontkennend dient te worden beantwoord. Dat moet des te meer zo zijn daar de wetgever in talrijke gevallen van verkorte verjaringen onder particulieren heeft voorzien teneinde de schuldeisers tot stiptheid te dwingen, een motivering die ook toepasbaar is wanneer het om schuldvorderingen ten laste van de Staat gaat. Bovendien zijn de argumenten afgeleid uit het laattijdige optreden van de schade en het ontbreken van nalatigheid vanwege de schuldeiser, die door het Hof in aanmerking zijn genomen om de vijfjarige verjaring af te keuren, te dezen niet relevant : inzake overheidsopdrachten kan de niet-uitvoering van een verplichting door de administratie zich niet laattijdig voordoen, zodat een normaal zorgvuldige schuldeiser dient te weten wanneer zijn schuldvordering

opeisbaar is, wanneer hij die moet doen gelden en tot wanneer hij zulks kan doen.

A.3.3. Wat het tweede gedeelte van de prejudiciële vraag betreft, wordt verwezen naar de hiervoor *sub* A.1.2, eerste alinea, uiteengezette elementen, waaruit zou voortvloeien dat de bevoegdheid van de Staat om zijn schuldvordering te ordonnanceren met een weerslag op de verjaring ervan, niet discriminerend is.

A.4. In ondergeschikte orde wordt in de memorie het geval behandeld waarin de tweede prejudiciële vraag tevens de kwestie van de verkorte verjaring inzake extracontractuele aansprakelijkheid zou beogen.

In het arrest nr. 32/96 lijkt de vijfjarige verjaring inzake extracontractuele aansprakelijkheid slechts ongrondwettig te zijn beschouwd in de enkele mate waarin ze voortvloeit uit een nadeel veroorzaakt aan eigendommen door werken uitgevoerd door de Staat of een gewest. In ieder geval zou de vaststelling van een verkorte verjaringstermijn ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet redelijkerwijze verantwoord kunnen lijken, indien hij pas begon te lopen vanaf het optreden van de schade, zoals dat het geval is in verschillende landen waarvan de situatie is uiteengezet. Een dergelijke interpretatie zou de belangen die op het spel staan met elkaar verzoenen, namelijk de dwingende budgettaire vereisten waaraan de Staat gebonden is, enerzijds, en de billijkheid die een niet nalatige schuldeiser moet genieten, anderzijds.

#### *Memorie van de Vlaamse Regering*

A.5.1. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, wordt verwezen naar de overwegingen B.12 tot B.15 van het arrest nr. 32/96 van 15 mei 1996; aangezien die overwegingen te dezen volledig kunnen worden toegepast, verantwoordt niets dat de voormelde rechtspraak zou worden gewijzigd, en die eerste prejudiciële vraag moet dus ontkennend worden beantwoord.

A.5.2. Wat de kwestie die het onderwerp is van de tweede prejudiciële vraag betreft, namelijk het feit dat de Staat, in tegenstelling tot de andere schuldenaars, zijn verplichtingen kan laten verjaren door zijn schulden niet te ordonnanceren, wordt verwezen naar het arrest van het Hof nr. 13/94 van 8 februari 1994, dat een soortgelijk probleem zou betreffen. Gelet op die beslissing gedraagt de Vlaamse Regering zich voorlopig naar de wijsheid van het Hof hieromtrent.

#### *Memorie van antwoord van de Waalse Regering*

A.6. In tegenstelling tot wat Belgacom en Mr. J. Hody betogen, beslechten de arresten van het Hof van Cassatie van 24 mei 1860 en 10 oktober 1996 totaal verschillende kwesties. Terwijl in het eerste arrest werd gepreciseerd op welke schuldvorderingen artikel 34 van de wet van 15 mei 1846 (dat overeenstemt met het huidige artikel 1, eerste lid, b), van de wet van 6 februari 1970) van toepassing was, beperkt het arrest van 10 oktober 1996 zich ertoe de kwestie te beslechten van de concurrerende toepassing van het vermelde artikel 1 en van artikel 18, § 2, van het ministerieel besluit van 10 augustus 1977; de eerste van die bepalingen stelt een verjaringstermijn vast, de tweede een vervaltermijn van de rechtsovereenkomst.

Bovendien betreft de onderhavige zaak een contractuele schuldvordering, terwijl het in het arrest van 1860 evenals in het arrest nr. 32/96 van het Arbitragehof van 15 mei 1996 om extracontractuele schuldvorderingen ging.

*Wat de zaak met rolnummer 1045 betreft*

*Memorie van de Ministerraad*

A.7.1. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, die betrekking heeft op artikel 1 van de wet van 6 februari 1970, neemt de memorie de hiervoor *sub* A.3.2 uiteengezette argumentatie over.

A.7.2. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, worden de verschillende wijzen van stuiting van de verjaring beschreven, zowel in het algemeen als in het kader van de wet van 1970, alsmede de gevolgen ervan in de tijd.

Wat de stuiting van de verjaring van de schuldvorderingen ten laste van de Staat betreft, begint een nieuwe termijn van vijf jaar, die identiek is met de oorspronkelijke termijn, ten voordele van de schuldeiser te lopen, wat tegelijk logisch en adequaat is ten opzichte van de hoedanigheid van schuldenaar van bijzondere aard die de Staat heeft.

Wat de schuldvorderingen ten voordele van de Staat betreft, is, terwijl de oorspronkelijke verjaringstermijn eveneens vijf jaar bedraagt, de nieuwe termijn daarentegen, in geval van stuiting, dertig jaar ten voordele van de Staat.

A.7.3. Dat verschil in behandeling ten voordele van de Staat als schuldeiser, ten opzichte van de situatie van andere schuldeisers wanneer de Staat daarentegen schuldenaar is, werd als volgt verantwoord. Enerzijds, door de zorg « de administratieve taak » niet te « verzwaren ». Anderzijds, door de « wijze waarop het drastische karakter van de wetsbepalingen wordt verholpen ten aanzien van schuldenaars die zich in de onmogelijkheid bevinden hun schuld te vereffenen [...] vóór het verstrijken van de vervaltermijn van vijf jaar en die daardoor het risico lopen van beslag ». In het licht van die overwegingen lijkt artikel 7, § 2, niet onevenredig ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

*Memorie van R. Moreau*

A.8. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, kunnen de conclusies van het arrest van het Hof nr. 32/96 van 15 mei 1996 te dezen worden toegepast, aangezien immers niets verantwoordt dat een verschillende redenering zou worden gevolgd wanneer het gaat om een vordering tot schadeloosstelling ten gevolge van schade die in het kader van een overheidsopdracht is geleden. Te dezen is de vordering tot schadevergoeding immers ingediend zodra de schade is opgetreden, zodat de administratie bijgevolg de archieven en de voor het dossier essentiële stukken heeft kunnen bewaren en de bedragen waarover een akkoord was bereikt in haar begrotingsramingen heeft kunnen inschrijven.

Het feit dat de administratie de « hoofdzakelijke » verjaring van één jaar die voortvloeit uit artikel 18 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1955 niet heeft opgeworpen, impliceert dat zij ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet de « secundaire » vijfjarige verjaring die voortvloeit uit de wet van 6 februari 1970 niet meer kan verantwoorden.

A.9.1. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, wordt in hoofdorde de door de verwijzende rechter in aanmerking genomen interpretatie betwist: uit de parlementaire voorbereiding blijkt immers dat, in geval van stuiting van de verjaring van een schuldvordering ten laste van de Staat, niet een termijn van vijf jaar, maar wel een termijn van dertig jaar loopt.

A.9.2. Aangezien die interpretatie niet in aanmerking kan worden genomen, dient te worden vastgesteld dat de argumenten aangevoerd ter staving van de vijfjarige verjaring (administratieve last) *a fortiori* gelden voor een particulier die over minder middelen beschikt. Aangezien een schuld het voorwerp uitmaakt van een erkenning, is er geen reden waarom die slechts gedurende vijf jaar gevolgen zou hebben wanneer de schuldenaar de Staat is, en gedurende dertig jaar geldt wanneer de schuldenaar een particulier is.



*Memorie van de Waalse Regering*

A.10.1. Zoals door het Hof werd opgemerkt in zijn arrest nr. 32/96, verantwoordt zowel het feit dat de Staat, in tegenstelling tot de particulieren, het algemeen belang dient, als de noodzaak voor de Staat om zijn rekeningen binnen een redelijke termijn af te sluiten, dat voor de tegen de Staat gerichte schuldvorderingen een verkorte verjaring geldt.

De motieven waarom het Hof, in het voormelde arrest, de verkorte verjaring heeft afgekeurd zijn te dezen niet van toepassing : in het geval van schade van contractuele oorsprong, kan die schade onmiddellijk worden vastgesteld, zodat de laattijdigheid van de klacht niet het resultaat kan zijn van een laattijdig optreden van de schade, maar enkel van de nalatigheid van de schuldeiser; bovendien is de schuldeiser van nature een beroepsbeoefenaar, dit wil zeggen een persoon die bijzonder goed in staat is om zijn belangen te verdedigen.

A.10.2. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, is het Hof slechts geadieerd inzake artikel 2 van de wet van 6 februari 1970. Dat artikel stelt niet de verjaringstermijn vast die van toepassing is na stuiting van verjaring van een schuldvordering ten laste van de Staat, maar beperkt zich ertoe de wijzen van stuiting van die schuldvorderingen te bepalen. Aangezien die wijzen van stuiting in overeenstemming zijn met die welke in het Burgerlijk Wetboek zijn bepaald, zijn de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie niet geschonden.

*Memorie van de Franse Gemeenschap*

A.11. Er wordt verwezen naar het arrest nr. 32/96 van het Hof van 15 mei 1996, waarvan de conclusies te dezen van toepassing zijn, zodat moet worden verklaard dat de artikelen 1 en 2 van de wet van 6 februari 1970 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schenden.

*Wat de samengevoegde zaken met rolnummers 993 en 1045 betreft*

*Memorie van antwoord van de n.v. Belgacom en van Mr. J. Hody*

A.12.1. Uit het arrest nr. 32/96 van het Arbitragehof en het arrest van het Hof van Cassatie van 24 mei 1860 volgt dat de verjaringstermijnen die afwijken van het gemeen recht en waarin ten voordele van de Staat is voorzien, discriminerend zijn, telkens wanneer de betrokken schuldvordering haar oorsprong vindt in een fout van de Staat; het heeft geen belang of het om een contractuele of om een extracontractuele aansprakelijkheid gaat, vermits de essentie is dat met de overeenstemmende schuld in de rijksbegroting geen rekening is gehouden of kon worden gehouden.

A.12.2. Wat de aan de Staat verleende mogelijkheid betreft om zijn schulden te laten verjaren door ze niet te ordonnanceren, verantwoordt niets een dergelijk verschil in behandeling ten opzichte van de andere schuldenaars.

*Memorie van antwoord van de Waalse Regering*

A.13.1. Wat de eerste door het Hof van Beroep te Bergen gestelde vraag betreft, sluiten zowel het arrest van dat Hof als dat van het Hof van Cassatie de stelling van het ondergeschikte karakter van de vijfjarige verjaring uit ten aanzien van de vervaltermijnen die voortvloeien uit de besluiten in verband met de contractuele administratieve clausules waarbij de overheidsopdrachten worden geregeld.

A.13.2. Wat de tweede door het Hof van Beroep te Bergen gestelde vraag betreft, is de opening van een nieuwe termijn van vijf jaar slechts de toepassing van het gemeen recht, volgens hetwelk, behoudens uitzondering, de nieuwe verjaring aan dezelfde voorwaarden en termijnen is onderworpen als de gestuete verjaring; die nieuwe termijn van vijf jaar vloeit bijgevolg niet voort uit artikel 2 van de wet van 6 februari 1970.

De wijzen van stuiting van de verjaringstermijn - de eenvoudige aangetekende brief- en de preferentiële termijn van heropening van dertig jaar bedoeld in artikel 7 worden verantwoord, enerzijds, door het feit dat de Staat het algemeen belang nastreeft en, anderzijds, door het grotere aantal geschillen waaraan hij het hoofd moet bieden.

A.13.3. Wat de eerste door het Hof van Cassatie gestelde prejudiciële vraag betreft, in zoverre zij de verjaring van de extracontractuele vorderingen gericht tegen de Staat beoogt, blijkt uit de motieven van het arrest nr. 32/96 dat artikel 1, eerste lid, a), van de wet van 6 februari 1970 als niet-discriminerend zou kunnen worden beschouwd indien het zo geïnterpreteerd wordt dat het de verjaringstermijn pas doet ingaan met het optreden van de schade.

A.13.4. Wat de tweede vraag betreft, blijkt uit het arrest nr. 32/96 dat de dubbele termijn van vijf jaar een maatregel is die in verhouding staat tot het nagestreefde doel, namelijk de Staat de mogelijkheid bieden zijn rekeningen binnen een redelijke termijn af te sluiten.

*Memorie van antwoord van de Ministerraad*

A.14. Gelet op artikel 7, § 1, tweede lid, van de wet van 6 februari 1970, is het tevens een termijn van vijf jaar die de particulieren ten goede komt in geval van betaling van een onverschuldigde som door de Staat, zodat op het vlak van de duur van verjaring geen verschil in behandeling bestaat tussen de Staat en de particulier.

De aan de Staat verleende mogelijkheid om de uitgaven te ordonnanceren, met een weerslag op de verjaringstermijn, is verantwoord, gelet op de dwingende vereisten van het begrotingsrecht, die tijdens de parlementaire voorbereiding zijn uiteengezet. Ten aanzien van die dwingende vereisten is het niet onredelijk erin te voorzien dat voor een schuldeiser diens schuldvordering vijf jaar nadat hij ze heeft voorgelegd, verjaart, als sanctie voor een niet-optreden gedurende vijf jaar.

De verklaring van ongrondwettigheid die voortvloeit uit het arrest van 15 mei 1996 kan te dezen niet worden toegepast; bovendien miskent die toepassing de passages van het arrest waarbij de verkorte verjaringstermijn wordt goedgekeurd.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op 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.

Artikel 1 van die wet bepaalt :

« Verjaard en bepaald vervallen ten voordele van de Staat zijn, onverminderd de vervallenverklaringen uitgesproken door andere wettelijke, reglementaire of ter zake overeengekomen bepalingen :

*a)* de schuldvorderingen, waarvan de op wettelijke of reglementaire wijze bepaalde overlegging niet geschiedde binnen een termijn van vijf jaar te rekenen vanaf de eerste januari van het begrotingsjaar in de loop waarvan zij ontstonden;

*b)* de schuldvorderingen, die, hoewel ze werden overgelegd binnen de onder letter *a* bedoelde termijn, door de Ministers niet werden geordonnanceerd binnen een termijn van vijf jaar te rekenen vanaf de eerste januari van het jaar gedurende hetwelk ze werden overgelegd;

*c)* alle andere schuldvorderingen, die niet werden geordonnanceerd binnen een termijn van tien jaar te rekenen vanaf de eerste januari van het jaar van hun ontstaan.

De schuldvorderingen die voortkomen uit vonnissen blijven evenwel onderworpen aan de dertigjarige verjaring; zij dienen te worden uitbetaald door de zorg van de Deposito- en Consignatiekas. »

Enkel de *litterae a)* en *b)* van het eerste lid van dat artikel 1 worden bedoeld in de prejudiciële vragen; dat artikel 1 vormt artikel 100 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 17 juli 1991.

Artikel 2 van de wet van 6 februari 1970 bepaalt :

« De verjaring wordt gestuit door een gerechtsdeurwaardersexploot, alsook door een schulderkenning door de Staat.

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

Die bepaling vormt artikel 101 van de voormelde wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 17 juli 1991.

B.1.2. De tweede prejudiciële vraag in de zaak met rolnummer 1045 vermeldt tevens artikel 7, § 2, van de wet van 6 februari 1970. Dat artikel 7 bepaalt :

« § 1. Inzake wedden, pensioenen, voorschotten daarop en vergoedingen of uitkeringen, die een toebehoren van de wedden of pensioenen vormen of ermede gelijkstaan, zijn de door de Staat ten onrechte uitbetaalde sommen voorgoed vervallen aan hen die ze hebben ontvangen, als de terugbetaling daarvan niet gevraagd werd binnen een termijn van vijf jaar te rekenen van de eerste januari van het jaar van de betaling.

De in het eerste lid vastgestelde termijn wordt tot dertig jaar opgevoerd, wanneer de onverschuldigde sommen werden verkregen door bedrieglijke handelingen of door valse of welbewust onvolledige verklaringen.

§ 2. Om geldig te zijn, moet deze vraag tot terugbetaling ter kennis van de schuldenaar gebracht worden bij een ter post aangetekend schrijven met vermelding van :

1° het totale bedrag van de teruggevraagde som met, per jaar, de opgave van de ten onrechte uitgevoerde betalingen;

2° de bepalingen in strijd waarmee de betalingen werden gedaan.

Te rekenen vanaf de afgifte van de aangetekende brief kan de terugvordering van het niet verschuldigde gedurende dertig jaar worden vervolgd.

§ 3. Geen verhaal kan worden genomen op de ordonnateur of op de rekenplichtige, die verantwoordelijk zijn voor een ten onrechte uitgevoerde betaling, waarvan de terugvordering onmogelijk is geworden krachtens de voorafgaande bepalingen. »

B.2.1. In hun geheel beschouwd, wordt in de prejudiciële vragen aan het Hof de vraag gesteld of drie verschillen in behandeling die zouden voortvloeien uit de wet van 6 februari 1970 bestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet :

- de verjaring na vijf jaar van de schuldvorderingen ten laste van de Staat, in tegenstelling tot de verjaring, in beginsel, na dertig jaar voor de schuldvorderingen ten laste van particulieren (artikel 1, eerste lid, a));

- in het geval waarin de oorspronkelijke verjaringstermijn is gestuit, de opening van een nieuwe verjaringstermijn van vijf jaar voor de schuldvorderingen ten laste van de Staat, terwijl die termijn dertig jaar bedraagt wat betreft de schuldvorderingen die de Staat heeft ten laste van particulieren (artikelen 2 en 7, § 2, tweede lid);

- de aan de Staat, als schuldenaar, verleende mogelijkheid om zijn schulden te laten verjaren door ze niet te ordonnanceren, een mogelijkheid waarover de andere schuldenaars niet beschikken (artikel 1, eerste lid, b)).

B.2.2. Bovendien volgt uit de aan de verwijzende rechters voorgelegde geschillen en, wat de zaak met rolnummer 1045 betreft, uit de prejudiciële vragen zelf, dat de hiervoor vermelde verschillen in behandeling slechts aan de toetsing van het Hof worden onderworpen in zoverre zij de schuldvorderingen tot schadeloosstelling betreffen die ten laste van de Staat uit de uitvoering van overheidsopdrachten voortvloeien. Het Hof zal bijgevolg slechts de grondwettigheid van de betwiste bepalingen onderzoeken in zoverre zij de Staat, in zijn hoedanigheid van schuldenaar, ten aanzien van de andere schuldenaars zouden bevoordelen en slechts in zoverre zij die schuldvorderingen tot schadeloosstelling betreffen.

B.3. Al moet de Staat weliswaar het algemeen belang dienen, terwijl de particulieren zich mogen laten leiden door hun persoonlijke belangen, niettemin kan hij als schuldenaar in zijn contractuele betrekkingen inzake werken, leveringen en diensten worden vergeleken met de particulieren.

#### *Ten aanzien van het eerste verschil in behandeling*

B.4. Hoewel artikel 2262 van het Burgerlijk Wetboek de verjaringstermijn van zowel de zakelijke als de persoonlijke rechtsvorderingen op dertig jaar vaststelt, zijn vele ervan inzake overeenkomsten aan een kortere verjaringstermijn onderworpen.

Uit het geheel van de bepalingen waarbij verjaringstermijnen worden vastgesteld, blijkt dat de wetgever het nodig heeft geoordeeld om, voor een groot aantal overeenkomsten die in diverse sectoren van het economisch en maatschappelijk leven gangbaar zijn, te voorzien in verjaringstermijnen die voorkomen dat tussen de partijen geschillen rijzen lang nadat de contractuele relatie in het raam waarvan de verbintenissen zijn ontstaan, een einde heeft genomen. In dat perspectief blijkt een evolutie van de draagwijdte van de dertigjarige verjaring : deze is niet meer zozeer de wettelijke uitdrukking van hetgeen het algemeen belang in de meeste gevallen vereist, dan wel een regel van residuaire aard.

B.5. Door de termijn waarbinnen de vorderingen gericht tegen de Staat moeten worden ingesteld aan de vijfjarige verjaring te onderwerpen, heeft de wetgever een maatregel genomen die in verband staat met het wettig 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 en noodzakelijk 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 » (*Gedr. St.*, Kamer, 1964-1965, nr. 971/1, p. 2; *Gedr. St.*, Senaat, 1966-1967, nr. 126, p. 4).

B.6. In zijn arrest nr. 32/96 heeft het Hof geoordeeld dat de maatregel niet redelijkerwijze verantwoord was ten aanzien van de schulden van de Staat ontstaan uit het nadeel dat aan eigendommen is berokkend door werken die door de Staat werden uitgevoerd, buiten elke contractuele verbintenis met de benadeelde persoon, aangezien een dergelijk nadeel pas aan de oppervlakte kan komen talrijke jaren nadat de werken werden uitgevoerd. Dezelfde redenering is niet relevant 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 ondertekend met de Staat en waarvan de clausules de partijen inlichten over de aard, de draagwijdte en de omvang van hun verplichtingen.

B.7. Door dergelijke vorderingen aan de vijfjarige verjaring te onderwerpen, heeft de wetgever een maatregel genomen die niet onevenredig is ten aanzien van het door hem nagestreefde doel.

De in het geding zijnde norm is niet discriminerend.

*Ten aanzien van het tweede verschil in behandeling*

B.8. Artikel 7 van de wet van 6 februari 1970 beoogt het bijzondere geval waarin sommen onterecht zijn uitbetaald inzake wedden, pensioenen, vergoedingen of uitkeringen die een toebehoren van de wedden of pensioenen vormen of ermee gelijkstaan. Door te bepalen dat de verjaring van de vorderingen tot terugbetaling van die sommen vijf jaar bedraagt (§ 1), maar dat die termijn op dertig jaar wordt gebracht zodra de Staat een vraag tot terugbetaling bij een ter post aangetekend schrijven heeft verstuurd (§ 2, tweede lid), heeft de wetgever op die vorderingen de termijn toegepast die op algemene wijze van toepassing is inzake de terugvordering van het niet-verschuldigde. Het is niet relevant dergelijke vorderingen te vergelijken met die welke bij artikel 2 van de wet worden geregeld.

Overigens komt het er niet op aan de rechtsposities te vergelijken tussen de Staat als schuldeiser en de Staat als schuldenaar, maar de rechtsposities van de Staat als schuldeiser met die van andere schuldeisers.

*Ten aanzien van het derde verschil in behandeling*

B.9. Wat de mogelijkheid betreft die de Staat zou hebben om zijn schulden te laten verjaren door ze niet te ordonnanceren, moet erop worden gewezen dat de gewraakte wettelijke bepaling de schuldeisers van de Staat erop wijst dat de verjaring van de schuldvorderingen die werden overgelegd binnen de wettelijke termijn enkel wordt gestuit, indien die schuldvorderingen werden geordnanceerd binnen een termijn van vijf jaar te rekenen vanaf de eerste januari van het jaar gedurende hetwelk ze werden overgelegd. In geval van een tijdige ordonnanciering, is de schuldeiser, bij ontstentenis van betaling, ontslagen van de verplichting de verjaring te stuiten door middel van een deurwaardersexploot of het geschil voor de rechtbanken te brengen. Immers, de ordonnanciering, administratieve daad gesteld door een welbepaalde overheid, waarvan de datum zeker is en door het Rekenhof te controleren, onderbreekt de verjaringstermijn. De gewraakte wettelijke bepaling is dus geenszins een potestatieve bepaling die de schuldeiser afhankelijk maakt van een discretionair optreden van de Staat als schuldenaar, maar een bepaling die verduidelijkt wanneer de schuldeiser in rechte moet optreden om de betaling van zijn schuldvordering te eisen en de verjaring van zijn schuldvordering te beletten.

De maatregel waarin artikel 1, § 1, voorziet kan dus niet als discriminerend worden beschouwd.

B.10. De aan het Hof gestelde vragen dienen ontkennend te worden beantwoord.



Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- De bepalingen van artikel 1, eerste lid, a) en b), 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 100, eerste lid, 1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup>, van de bij koninklijk besluit van 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, in zoverre krachtens die bepalingen : a) een vordering van contractuele aansprakelijkheid tegen de Staat verjaart na verloop van vijf jaar en niet, volgens het gemeen recht, na verloop van dertig jaar, b) het de taak van de schuldenaar is een dergelijke schuldvordering al dan niet te ordonnanceren, wat gevolgen heeft op de verjaring ervan.

- 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 schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, in zoverre die bepaling de schadevergoedingsschuldvorderingen van een aannemer die voortvloeien uit een overeenkomst, opdracht of aanbesteding aangegaan met de Staat onderwerpt aan de vijfjarige verjaring, terwijl diezelfde schadevergoedingsschuldvorderingen onderworpen zijn aan de dertigjarige verjaring wanneer de opdrachtgever een particulier is.

- Artikel 2 van diezelfde wet schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, doordat die bepaling de schuldvorderingen (van de particulieren op de Staat) waarvan de termijn van de oorspronkelijke verjaring overeenkomstig het voormelde artikel 2 werd gestuit, onderwerpt aan een nieuwe verjaringstermijn van vijf jaar, terwijl, wanneer de verjaringstermijn van een schuldvordering ten voordele van de Staat wordt gestuit, een nieuwe termijn van dertig jaar begint te lopen met toepassing van artikel 7, § 2, van de voormelde wet.

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 17 december 1997.

De griffier,

L. Potoms

De voorzitter,

M. Melchior