

BESCHOUWINGEN BIJ HET NIEUWE KRITERIUM TER BEOORDELING VAN DE OVERHEIDSAANSPRAKELIJKHEID (1)

door Denis EVERAERT en Ivo JACOBS

1. De rechtspraak omtrent de overheidsaansprakelijkheid heeft in België een belangrijke evolutie gekend. Pas in 1920 werd de mogelijkheid aanvaard de overheid aansprakelijk te stellen op kwasidektuele basis (2). Doch ook na deze principiële stellingname is de rechtspraak blijven evolueren.

Een der voornaamste opgeworpen problemen betrof echter de aansprakelijkheid van de personen in overheidsdienst. Wat de rechtstreekse aansprakelijkheid van deze laatste betrof werd een onderscheid gemaakt tussen het domein van de administratieve beslissing en dat van de uitvoering. Dit onderscheid werd gebaseerd op het beginsel van de scheiding der machten.

Er was wel de mogelijkheid voor de rechtsonderhorigen om de overheid verantwoordelijk te stellen voor een fout in de uitvoering. De beslissingsdaden van de administratie vielen echter buiten elke aansprakelijkheidscontrole van de rechtbanken. Hier bleef de overheid volkomen soeverein : *“On ne peut même pas exiger qu'entre deux méthodes, l'Administration choisisse la moins préjudiciable car ce serait dangereusement limiter le pouvoir d'appréciation qui lui a été donné pour mieux servir l'intérêt général”* (3).

- (1) In dit artikel wordt slechts de kwasidektuele verantwoordelijkheid van de overheid behandeld, en wel de verantwoordelijkheid van de overheid zelf, niet deze welke haar kan treffen voor fouten van personen in overheidsdienst.
- (2) Cass., 5 november 1920, *Pas.*, 1921, I, 114.
- (3) P. WIGNY, *Droit administratif*, vierde uitgave, Brussel, 1962, p. 293.

Enkel dus wanneer de uitvoering van een overheidsbeslissing niet konform was met deze regelmatig genomen beslissing, kon de aansprakelijkheid van de overheid in het gedrang worden gebracht.

De konsekwente toepassing hiervan kon in bepaalde gevallen leiden tot haast absurde gevolgen. Er werd dan ook, wat betreft de aansprakelijkheid van de overheid tegenover de weggebruikers, een korrektief aangebracht : de overheid kon zich niet beroepen op een uitvoering konform aan de administratieve beslissing in geval de toestand van de weg van aard was om het gewettigd vertrouwen van de weggebruikers te beschamen (4). Aan het principe zelf van het onderscheid tussen beslissing en uitvoering werd evenwel niet geraakt.

2. Dit principe van niet-aansprakelijkheid wat de beslissingen betreft werd doorbroken door het kassatiearrest van 7 maart 1963 (5).

“Overwegende dat de machten welke de wet aan de administratie in het algemeen belang toekent haar niet vrijstellen van de verplichting van voorzichtigheid welke zich aan allen opdringt”. In deze kernachtige overweging ligt een belangrijke zwenking in de rechtspraak van ons hoogste Hof vervat. Een nieuw criterium ter beoordeling van de overheidsaansprakelijkheid is aanvaard. Principieel wordt hiermee één der laatste grote barrières voor een volledige kwasideliktuele aansprakelijkheid van de overheid voor de door haar gemaakte fouten opgeruimd.

De konklusies van advocaat-generaal GANSHOF VAN DER MEERSCH bij dit arrest (6) spreken trouwens klare taal. Zij leggen er de nadruk op dat het onderscheid tussen beslissing en uitvoering niet kan gehandhaafd worden : *“L'autorité doit respecter, qu'il s'agisse de l'acte de décision ou de l'acte d'exécution, l'obligation générale de prudence et de diligence énoncée dans les articles 1382 et 1383 du Code civil”* (7). Als dusdanig is elke overheids-handeling welke een akwiliaanse fout uitmaakt onwettig, want in strijd met de genoemde artikelen van het Burgerlijk Wetboek (8).

(4) Cass., 3 juli 1943, *Pas.*, I, 291 ; deze rechtspraak vindt men nog terug in verschillende latere kassatiearresten : Cass., 2 december 1948, *Pas.*, I, 687 ; Cass., 20 december 1951, *Pas.*, 1952, I, 204 ; Cass., 6 november 1952, *Pas.*, 1953, I, 140 ; Cass., 14 juni 1956, *Pas.*, I, 1128.

(5) Cass., 7 maart 1963, *R.W.*, 1963-64, kol. 1115 ; *R.C.J.B.*, 1963, p. 93, met noot J. DABIN ; *Pas.*, I, 744, met konklusies W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH ; *J.T.*, 1963, p. 223, met konklusies W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH.

(6) *Pas.*, 1963, I, 745-753 ; *J.T.*, 1963, p. 223-226.

(7) *Pas.*, 1963, I, 751.

(8) *Ibidem*, 750.

3. Naast het beginsel wordt in het besproken arrest ook de inhoud van de zorgvuldigheidsplicht van de overheid inzake wegenis omschreven. Het arrest overweegt "dat de openbare machten de verplichting hebben slechts wegen die voldoende veilig zijn, in te richten en voor het verkeer te openen en dat buiten het geval waarin een vreemde oorzaak, die hun niet kan verweten worden, haar verhindert de verplichting van veiligheid welke op haar rust te vervullen, zij elk abnormaal gevaar door gepaste maatregelen moet ondervangen".

Het Hof van Kassatie heeft zijn rechtspraak op dit punt bevestigd in latere arresten (9). Ook in de lagere rechtspraak wordt toepassing gemaakt van het nieuwe aansprakelijkheidskriterium inzake wegenis en wordt naar het arrest van 7 maart verwezen (10).

In de praktijk nochtans blijkt er, wat de aansprakelijkheid voor wegenis betreft geen grondige verandering te zijn ingetreden, wanneer men rekening houdt met de vroeger gestelde vereiste van het rechtmatig vertrouwen (11).

4. Wel tot grondige veranderingen in de praktijk zou het doortrekken van de zorgvuldigheidsnorm door het tweede principe-arrest van het Hof van Kassatie, van 26 april 1963, kunnen leiden (12).

Een overeenkomstig het besluit van de regent van 6 februari 1946 uitgevoerde koepokinenting, had bij een kind verlamming en geestesziekte veroorzaakt.

Bij de behandeling van dit geval overwoog het Hof van Beroep te Luik (13) dat de Staat, door de inenting tegen de pokken verplicht te stellen, gehandeld had in de wetenschap dat daardoor ernstige complicaties in de organismen van sommige kinderen konden ontstaan, en dus aan zijn onderhorigen wetens en willens een zwaar risico had opgelegd; "hij begaat aldus een fout van burgerlijke aard, komt althans te kort aan zijn plicht van vooruitzicht en voorzorg en is verplicht tot vergoeding van de schade, die hij door zijn bewust toedoen in het leven roept". Als rechtsgrond hiervoor verwees het arrest naar de artikelen 1382 en 1383 B.W.

Het argument dat slechts uiterst weinig gevallen van slechte afloop

(9) Cass., 5 maart 1964, *R.W.*, 1965-66, kol. 339; Cass., 10 september 1964, *R.W.*, 1964-65, kol. 1255.

(10) Brussel, 13 mei 1963, *J.T.*, 1963, p. 695; Vred. Sint-Truiden, 4 november 1966, *R.W.*, 1966-67, kol. 2071.

(11) Zie hieromtrent J. DABIN, *La responsabilité de l'Administration à l'égard des usagers de la voirie*, noot onder Cass. 7 maart 1963, *R.C.J.B.*, 1963, p. 104.

(12) Cass., 26 april 1963, *R.W.*, 1963-64, kol. 287; *R.C.J.B.*, 1963, p. 116, met noot J. DABIN; *Pas.*, I, 905.

(13) Luik, 3 november 1961, *R.W.*, 1961-1962, kol. 747.

voorkomen werd niet als verontschuldiging aanvaard, en de opwerping dat de verplichte pokinenting in het algemeen belang werd voorgeschreven moest wijken voor de overweging dat de pokziekte thans praktisch verdwenen is.

Het Hof van Kassatie weigerde evenwel een fout in hoofde van de overheid te aanvaarden, aangezien niet bleek in hoeverre het verdwenen zijn van de pokziekte geen gevolg was van de verplichte inenting, en aangezien zelfs de mogelijkheid van schadelijke gevolgen "de Koning niet noodzakelijk ertoe verplicht deze maatregel niet voor te schrijven zo het algemeen belang zulk voorschrijven vraagt".

Het Hof weerhield nochtans de overweging "dat de rechters zonder macht zijn om de opportuniteit van de door de administratie genomen beslissingen te beoordelen, dat ze daarentegen van de wettelijkheid van deze beslissingen kennis mogen nemen, dat de gezondheidswet van 1 september 1945 de Koning wel machtigt tot het nemen van maatregelen van voorbehoeding om sommige ziekten te voorkomen of te bestrijden, maar dat geen van haar bepalingen aan de door de Koning genomen beslissingen een soeverein karakter toekent, in deze zin dat de uitvoerende macht ervan zou zijn ontslagen de verplichting van voorzichtigheid in acht te nemen welke de artikel 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek haar opleggen".

Deze principiële stellingname maakt de algemene draagwijdte van de zorgvuldigheidsplicht in hoofde van de overheid duidelijk. Elk optreden van de administratie, zowel concreet als verordenend, kan eraan worden getoetst. Het nieuwe aansprakelijkheidskriterium voor de overheid is dus algemeen.

5. Dit nieuwe kriterium heeft niet alleen een principieel karakter, maar dient ook, zoals reeds hoger gezegd, in de praktijk toegepast.

Een tekenend voorbeeld van de algemeenheid welke de rechtspraak blijkbaar aan het nieuwe aansprakelijkheidskriterium wil toekennen, vinden we in een nog niet gepubliceerd vonnis van de burgerlijke rechtbank te Gent, waarbij de rechtbank de algemene zorgvuldigheidsplicht in hoofde van de overheid inroept, zoals die werd vastgelegd in de kassatiearresten van 1963, om toezicht uit te oefenen op het al dan niet toekennen van respijttermijnen door de R.M.Z. aan zijn schuldenaars (14).

6. Tot daar dit overzicht van de rechtspraak omtrent het nieuwe aansprakelijkheidskriterium. Een eerste vraag die hierbij zeker rijst is deze, of de integrale toepassing van de zorgvuldigheidsnorm op alle handelingen van de administratie niet neerkomt op een opportuniteitscontrole vanwege de rechterlijke macht.

De rechtspraak heeft zoals gezien herhaaldelijk zeer duidelijk gesteld dat dit niet het geval is, en dat de rechter enkel de wettigheid van de

(14) Rb. Gent, 28 juni 1968, onuitgegeven.

overheidshandelingen mag toetsen, *in casu* hun overeenstemming met de artikelen 1382 en 1383 B.W.

De rechtsleer heeft dit onderscheid verworpen. Zo schrijft professor MAST: "Uit de omstandigheid dat de rechter er moet op letten dat de administratie de door de artikelen 1382 en 1383 B.W. opgelegde verplichting van voorzichtigheid moet nakomen, kan bezwaarlijk worden afgeleid dat het hier enkel om een toezicht op de wettelijkheid gaat. Die bepalingen zijn zo algemeen gesteld dat gepastheid en aldus geformuleerde wettelijkheid in werkelijkheid dooreenlopen. Het gevaar bestaat dat de rechter aldus buiten de hem opgedragen, jurisdictionele controle treedt" (15). Ook DABIN (16) en DE PAGE (17) spreken zich in dezelfde zin uit.

Het aldus gestelde probleem komt haast voor als een terminologische verwarring. Controle op de naleving van de artikelen 1382 en 1383 is uiteraard een zaak van wettelijkheidscontrole. Maar het is noodzakelijkerwijze ook opportunitieitscontrole, gelet niet alleen op de algemeenheid maar ook en precies op de inhoud van de bewuste wetsartikelen.

Dit toont aan dat de moeilijkheid in dit verband hierin ligt, dat een strikt verbod van opportunitieitscontrole door de rechter op de handelingen van de administratie niet verenigbaar is met het algemeen toepassen op diezelfde overheidshandelingen van de artikelen 1382 en 1383 B.W.

7. Men kan zich overigens afvragen of de rechtsgrond voor de kwasidei-
tuele aansprakelijkheid wel gelegen is in deze artikelen van het Burgerlijk
Wetboek. *"Mieux vaut, semble-t-il, se reporter à ce principe général de droit
que l'Etat, qui est groupe d'hommes et par conséquent homme, doit se
montrer, comme quiconque, 'honnête homme' et, pour autant qu'il se livre à
des tâches techniques, bon professionnel. A moins qu'on ne dise que l'article
1382 n'est lui-même que l'application du principe générale: 'Neminem
laedere', ce qui mettra tout le monde d'accord"* (18).

Dit is niet zomaar een principiëskwestie. Wanneer men aanvaardt dat de
overheid niet gebonden is door de artikelen 1382 en 1383 B.W., maar wel
door het algemeen rechtsbeginsel waarvan deze artikelen een uiting zijn, dan

(15) A. MAST, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, derde uitgave, Gent, 1968, nr. 466, p. 374-375.

(16) Deze auteur is evenwel vrij genuanceerd. Zie: *La responsabilité de l'Administration dans l'exercice de la fonction réglementaire*, noot onder cass., 26 april 1963, *R.C.J.B.*, 1963, p. 122-23 en 129.

(17) H. DE PAGE, *Traité élémentaire de droit civil belge*, t.II, derde uitgave, 1964, nr. 1067bis, p. 1127.

(18) J. DABIN, *La responsabilité de l'Administration à l'égard des usagers de la voirie*, *R.C.J.B.*, 1963, p. 109-110.

wordt tevens aanvaard dat de beoordeling van een eventuele overheidsaansprakelijkheid niet noodzakelijk hoeft te gebeuren volgens de konkrete beginselen welke de toepassing van genoemde artikelen van het B.W. regelen. Daardoor kan de weg geopend worden naar een specifieke aansprakelijkheidscontrole van de overheidshandelingen *qualitate qua* door de rechterlijke macht (19).

8. Blijft nog de oude boeman van de scheiding der machten. Door de kassatiearresten van 1963 werd een einde gesteld aan de opvatting dat volgens dit beginsel een overheidsbeslissing in principe soeverein is. "Ainsi", schrijft DE PAGE, "évoluent les idées, et meurent les principes" (20).

Deze veranderde opvatting is echter, wat althans de scheiding der machten betreft, niet fundamenteel verschillende, omdat zij juridisch gemotiveerd is als een doortrekken van de wettigheidscontrole op de overheidshandelingen. Gezien in het licht van de nieuwe stelling over de controle op de gepastheid der overheidsbeslissingen, krijgt deze opvatting nochtans een veel ruimere dimensie, omdat zij elke betwisting omtrent de scheiding der machten uit de problematiek van de aansprakelijkheid der administratie verwijdert.

9. Een bijzonder probleem bij dit alles vormt de aansprakelijkheid in hoofde van de overheid voor de uitoefening van haar verordenende functie.

Hier heeft het arrest van 26 april 1963 een nieuw element gebracht in onze rechtspraak. Dit arrest is uiterst belangrijk. Het betekent niet alleen een waardevolle bijdrage voor de precisering van het nieuwe aansprakelijkheidskriterium, maar het levert ook de klaarste illustratie van de moeilijkheden tot welke de toepassing van dit nieuwe kriterium kan leiden in de praktijk.

De rechtsleer heeft dit kassatiearrest vrij scherp beoordeeld. Volgens de auteurs is de oplossing welke erin gegeven wordt gevaarlijk, en kan zij aanleiding geven tot grote verwarring (21).

10. Het is duidelijk dat het kassatierecht van 26 april een oplossing geeft die niet hoofdzakelijk door billijkheidsoverwegingen is ingegeven. De stellingname ervan is inderdaad principieel, terwijl *in casu* de beslissing om schadevergoeding toe te kennen werd verbroken.

Dit arrest dient dus te worden verklaard als een zeer rechtlijnig toepassen

(19) Men denke hier aan de oplossing van het hinder probleem door de kassatiearresten van 6 april 1960 waarbij het Hof van Kassatie beriep op een algemeen rechtsbeginsel dat o.m. zijn uitdrukking vindt in artikel 11 Gw.

(20) H. DE PAGE, *l.c.*

(21) H. DE PAGE, *o.c.*, nr. 1067bis, p. 1126-27 : "Telle est, en bref, la théorie nouvelle consacrée par le cour de cassation en matière de responsabilité des pouvoirs publics. Comme telle, il est à craindre qu'elle ne soit susceptible de provoquer de graves confusions, surtout dans le domaine de l'acte de décision réglementaire".

van het nieuwe aansprakelijkheidskriterium voor overheidshandelingen. Het arrest van 7 maart 1963 heeft de artikelen 1382 en 1383 B.W. volledig toepasselijk verklaard op de handelingen van de overheid. Het arrest van 26 april bevestigt deze stellingname, door te beslissen dat deze artikelen toepasselijk zijn op alle handelingen van de administratie, ook deze welke zij verricht binnen het kader van haar verordenende (d.i. in wezen wetgevende) functie (22).

11. Hier raken we tenslotte de kern van het ganse probleem. De aansprakelijkheid van de overheid wordt door de toepassing van het nieuwe kriterium op dezelfde wijze beoordeeld voor alle handelingen van de administratie ongeacht van welke aard zij zijn.

Dit lijkt ons een onhoudbare oplossing. Verordeningen en concrete handelingen van de administratie hebben enkel dit gemeen dat ze beide uitgaan van de uitvoerende macht en beide geacht moeten worden in het algemeen belang te zijn; daaruit afleiden dat op alle handelingen van de administratie ook hetzelfde aansprakelijkheidskriterium van toepassing is, lijkt ons echter een zeer betwistbare logika (23).

12. Het door de arresten van 1963 gevestigde aansprakelijkheidskriterium houdt overigens nog andere bezwaren in. De principiële binding ervan aan de legaliteitskontrolle verplicht de rechter binnen zekere grenzen te blijven bij zijn appreciatie. Er wordt bovendien niet voldoende rekening gehouden met de eigen taak van de overheid, hoewel toch uit het bestudeerde arrest van 26 april 1963 blijkt dat bij het bepalen van de aansprakelijkheid van de overheid overwegingen in verband met de specifieke overheidstaak meespelen (24).

13. Naar onze mening kan de overheidsaansprakelijkheid dan ook niet gebaseerd worden op een wettigheidskontrolle op grond van de artikelen 1382-1383 B.W., maar slechts op een algemeen rechtsbeginsel, dat een zorgvuldigheidsverplichting inhoudt, en waarvan men de genoemde artikelen als een uiting kan beschouwen.

Zulks laat de mogelijkheid open de overheidsaansprakelijkheid te beoordelen vanuit een ander standpunt dan de aansprakelijkheid der rechtsonderhori-

(22) In dit verband verwijzen wij naar een nog ongepubliceerd, maar zeer interessant arrest, vorig jaar geveld door het Hof te 's Gravenhagen, in verband met de aansprakelijkheid van de overheid in de uitoefening van haar verordenende functie. Daarin wordt elke uitzondering van de "dadens van wetgeving" buiten het aansprakelijkheidsgebied van de overheid uitdrukkelijk verworpen, op grond van de algemene gelding van artikel 1401 Ned. B.W. (= artikel 1382 B.W.).

(23) Vgl. J. DABIN, *La responsabilité de l'Administration dans l'exercice de la fonction réglementaire*, *R.C.J.C.*, 1963, p. 123-25.

(24) Men leze de motivering van de verbreking in het arrest van 26 april.

gen. De grondslag ervan is dan niet langer een controle op de wettelijkheid van de overheidshandelingen in het kader van de artikelen 1382-1383 B.W., maar een wezenlijke zorgvuldigheidskontrolé op de uitoefening van de verschillende overheidsfuncties.

Een verdere evolutie van de overheidsaansprakelijkheid lijkt ons trouwens onvermijdelijk. De verabsoluteerde idee van de scheiding der machten lijkt hier minder en minder storend te werken.

Wil men echter tenslotte komen tot een passend systeem dan zal, zo komt het ons voor, hier een element van risico-aansprakelijkheid dienen te worden ingevoerd (25). Een integrale toepassing van het klassieke foutbegrip lijkt moeilijk verenigbaar met een beoordeling van de overheidsaansprakelijkheid in het licht van de verschillende overheidsfuncties zonder het gevaar te lopen tot onbillijkheid te leiden.

Het is echter zeer de vraag in hoever dit alles mogelijk zal zijn zonder een uitdrukkelijke en duidelijke tussenkomst van de wetgever. De hortende evolutie van de rechtspraak is daar om dit aan te tonen. Bovendien lijkt ons een grondige aanpak nodig van het huidige onbevredigende systeem der buitengewone schade dat gebaseerd is op artikel 7 van de wet op de Raad van State (26).

(25) Hier kan verwezen worden naar het systeem van de overheidsaansprakelijkheid in Frankrijk, gebaseerd op de gedachte van gelijkheid van lasten voor de openbare dienst. In dit verband verwijzen wij naar : F. DE VISSCHERE, Vergoeding van schade die uit de wet of uit een reglement ontstaat, *T.Best.*, 146, p. 265-74 en 1947, p. 8-16.

(26) Zie A. MAST, *o.c.*, nrs. 540-542.

SOMMAIRE

LE NOUVEAU CRITERE A JUGER DE LA RESPONSABILITE DES POUVOIRS

Après avoir donné un bref aperçu historique, l'auteur traite du nouveau critère de la responsabilité des pouvoirs, introduit par les arrêts du 7 mars et du 26 avril 1963 et élaboré ensuite par la jurisprudence.

Il en recherche la portée exacte par un examen critique et croit pouvoir conclure que ce critère ne peut être considéré comme un point d'aboutissement, étant donné que son application ne sera pas exempte de difficultés.

SUMMARY

A NEW CRITERION FOR JUDGING STATE-LIABILITY

After a short historical survey, the author deals with the new criterion of state-liability, adopted by the cassation decrees of March 7th and April 26th 1963 and by subsequent jurisdiction.

He takes a critical look at the legal scope of this new criterion and concludes that this evolution has not yet come to an end as the application will give rise to many difficulties.

ZUSAMMENFASSUNG

DAS NEUE KRITERIUM ZUR PRÜFUNG DER HAFTUNG DER BEHÖRDEN

Nach einem kurzen geschichtlichen Überblick handelt der Verfasser über das neue Kriterium der Haftung der Behörden, dass durch die Cassationsurteile vom 7. März und 26. April 1963 eingeführt wurde sowie die weitere Rechtsprechung darüber.

Auf kritischer Art prüft er die genaue Tragweite dieses neuen Kriteriums und folgert dass es nicht als der Endpunkt der Entwicklung der Haftung der Behörden betrachtet werden darf, da die Anwendung dieses Kriteriums grössere Schwierigkeiten verursachen kann.