

Vertaling van stuk  
A 90/2/5

Conclusie van de heer B. Janssens de Bisthoven, Plaatsvervangend  
Advocaat-Generaal, in de zaak A 90/2 - Openbaar Centrum voor  
Maatschappelijk Welzijn Elsene tegen Alain Porré en N.V. "Groep Josi"

1. Op 1 januari 1988 deed zich een verkeersongeval voor tussen het door verweerder in cassatie Alain Porré bestuurde motorrijtuig en een voertuig dat aan de gemeentepolitie van Elsene toebehoorde. Een zekere mevrouw Manantah, inzittende van het door verweerder in cassatie bestuurde motorrijtuig raakte bij dat ongeval gewond.

Verweerder in cassatie werd wegens het onopzettelijk toebrengen van slagen en verwondingen aan genoemde mevrouw Manantah rechtstreeks voor de correctionele rechtbank gedagvaard. Verweester in cassatie, Groep Josi, W.A.M.-verzekeraar van de dader van het ongeval, is vrijwillig voor de strafrechter tussengekomen. Het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn te Elsene, eiser tot cassatie, heeft zich voor het strafgerecht burgerlijke partij tegen verweerder in cassatie en diens verzekeraar gesteld. Het vorderde de terugbetaling van de kosten van de door hem wegens genoemd ongeval aan het slachtoffer verstrekte maatschappelijke dienstverlening.

2. Bij vonnis van 13 juni 1989 heeft de Correctionele Rechtbank te Brussel de civielrechtelijke vordering van eiser tot cassatie, die tegen verweester in cassatie was gericht, afgewezen op grond dat "het OCMW, hoewel het over een eigen recht beschikt ten aanzien van degene die voor de verwondingen aansprakelijk is, in dat opzicht geen gebruik kan maken van de rechtstreekse vordering die is ingevoerd bij artikel 6 van de wet van 1 juli 1956 ; dat die rechtstreekse vordering enkel toekomt aan de benadeelde in de zin van artikel 1 van de wet van 1 juli 1956 ; dat de OCMW's in werkelijkheid geen benadeelden blijken te zijn in de zin van die wet, aangezien zij, verre van schade te lijden, niet meer doen dan hun verplichtingen nakomen in het kader van hun opdracht".

3. Het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn te Elsene heeft tegen die beslissing cassatieberoep ingesteld. Ter staving van zijn voorziening heeft het in een enig middel aangevoerd dat het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn een benadeelde is in de zin van de artikelen 1, 6 en 9 van de wet van 1 juli 1956 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen.
  
4. Alvorens uitspraak te doen, heeft het Hof van Cassatie aan uw Hof de volgende vraag voorgelegd betreffende de uitlegging van de artikelen 1, 6 en 9 van de Gemeenschappelijke Bepalingen behorende bij de Benelux-Overeenkomst betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen : "is het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, wanneer het krachtens het eigen recht, dat het bezit op grond van artikel 98, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, voor de strafgerechten de kosten van maatschappelijke dienstverlening verhaalt op degenen die aansprakelijk zijn voor de verwonding of ziekte die het verstrekken van de hulpverlening noodzakelijk heeft gemaakt, een benadeelde in de zin van de bovengenoemde artikelen 1, 6 en 9 ?"
  
5. De bij wet van 8 juli 1976 opgerichte Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn zijn openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid. Deze centra die een of meer gemeenten bedienen, hebben tot opdracht de maatschappelijke dienstverlening te verzekeren, welke tot doel heeft eenieder in de mogelijkheid te stellen een menswaardig bestaan te leiden.
  
6. Naar luid van artikel 97 van genoemde wet dient onder "kosten van de maatschappelijke dienstverlening" te worden verstaan de betalingen in speciën, de kosten van de in natura verleende hulp, de kosten van hospitalisatie, de kosten van huisvesting en de (andere) kosten berekend volgens een vooraf vastgesteld tarief. Zijn evenwel uitgesloten de administratie- en onderzoekskosten, alsmede de kosten

van de prestaties van het centrum inzake hulpverlening in de vorm van raadgevingen, inlichtingen, demarches en begeleiding.

7. In artikel 98, § 2, is bepaald dat de kosten van de maatschappelijke dienstverlening krachtens een eigen recht door het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn onder meer worden verhaald op degenen die aansprakelijk zijn voor de verwonding of ziekte die het verstrekken van de hulpverlening noodzakelijk heeft gemaakt. In die wetsbepaling is nader aangegeven dat, wanneer de verwonding of ziekte het gevolg is van een misdrijf, de vordering terzelfdertijd en voor dezelfde rechters als de publieke vordering kan worden ingesteld.
8. In artikel 102 van de wet is bepaald dat de voor de strafrechter ingestelde vordering volgens de regels verjaart, welke voor de voor die zelfde rechter uitgeoefende burgerlijke rechtsoverdring gelden.
9. Wat is naar Belgisch recht het rechtskarakter van de vordering tot terugbetaling van de kosten van de maatschappelijke dienstverlening, die krachtens voornoemde wetsbepalingen aan het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn toekomt ? Ter beantwoording van die vraag is het niet overbodig een kort historisch overzicht van de wetgeving inzake openbare onderstand te geven.
10. In artikel 30 van de wet op de openbare onderstand van 27 november 1891 was het volgende bepaald : "De terugbetaling der kosten van onderstand gedaan in uitvoering dezer wet wordt vervolgd, hetzij ten laste der ondersteunde personen, hetzij ten laste van hen die hun voedsel verschuldigd zijn. De terugbetaling kan insgelijks vervolgd worden ten laste van hen die voor de verwonding of de ziekte welke de onderstand nodig maakte, verantwoordelijk zijn".
11. Genoemd artikel 30 werd vervangen bij wet van 23 juni 1960 die het volgende bepaalde : "Onderstandskosten, ter uitvoering van deze wet gemaakt, worden krachtens een eigen recht gevorderd, hetzij tegen

de ondersteunde personen, hetzij tegen degenen die hun onderhoud verschuldigd zijn, hetzij tegen degenen die aansprakelijk zijn voor de verwonding of de ziekte welke de onderstand noodzakelijk heeft gemaakt.

Wanneer de verwonding of de ziekte het gevolg zijn van een misdrijf, kan de vordering ter zelfder tijd en voor dezelfde rechters als de publieke vordering worden ingesteld.

De vordering tot terugbetaling verjaart naar gelang van het geval, overeenkomstig artikel 2277 van het Burgerlijk Wetboek of overeenkomstig hoofdstuk IV van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering".

12. De evengenoemde bepalingen van de vroegere wetten werden niet ingrijpend gewijzigd door de wetten van latere datum, die van 2 april 1965 tot wijziging van de wet van 27 november 1891 op de openbare onderstand (met name de artikelen 17 en 18) en de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, met name de hierboven gememoreerde bepalingen van de artikelen 97, 98 en 102.

13. Zonder enige twijfel blijkt uit de bewoordingen van de wet van 23 juni 1960 en de geschiedenis van de totstandkoming ervan dat het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn niet op grond van een wettelijke subrogatie in de rechten van de bijgestane persoon een vordering instelt. Het handelt krachtens een eigen recht (1).

Het Hof van Cassatie heeft voorts in verscheidene arresten uitspraak gedaan over de aard van dat recht.

14. In een op 9 juni 1958 gewezen arrest vermeldt het Hof van Cassatie : "dat, waar bij artikel 30, tweede lid, van de wet van 27 november 1891 aan de commissiën van openbare onderstand het recht

---

(1) Zie de ontstaansgeschiedenis van de wet van 23 juni 1960 tot wijziging van de wet van 27 november 1891 op de openbare onderstand :

Voorstel, amendement van de regering, verslag en advies van de Raad van State, Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1958-1959, nrs. 134-1, 134-2 en 134-3;

Verslag, Senaat, zitting 1958-1959, nr. 352.

toegekend is ten laste van personen die verantwoordelijk zijn voor de verwonding of de ziekte welke de onderstand nodig gemaakt heeft, de terugbetaling van de ter oorzake daarvan gedane kosten te vorderen, voormelde bepaling een rechtstreekse vordering ingevoerd heeft welke tot doel heeft, niet de vergoeding van een uit het ongeval voortgevloede schade, die bewuste commissiën zouden geleden hebben, doch de terugvordering van uitgaven welke die organismen gedaan hebben uit kracht van de hun opgedragen wettelijke taak van bijstandsverlening ; dat derhalve tussen het de beklaagden ten laste gelegd misdrijf, aangenomen dat dit bewezen zij, en de door aanlegster aangevoerde schade geen noodzakelijk verband van causaliteit ligt" (2).

15. Het rechtskarakter van de rechtsvordering van de commissie van openbare onderstand tegen de aansprakelijke derde werd aldus omschreven in verband met de voor het Hof van Cassatie gerezen vraag van de ontvankelijkheid van het optreden als burgerlijke partij van de commissie voor het strafgerecht en de bevoegdheid van genoemd gerecht om van die burgerlijke rechtsvordering kennis te nemen.

In dit verband vermeldt het Hof van Cassatie : "dat alleen diegenen ontvankelijk zijn om zich vóór de strafgerechten burgerlijke partij te stellen die gronden hebben om zich persoonlijk benadeeld te achten door een bij die gerechten aangebracht misdrijf, en diegenen die in de rechten van de door het misdrijf getroffen persoon zijn getreden". Vervolgens wordt door het Hof geconstateerd dat de vordering van de commissie van openbare onderstand niet de vergoeding van een schade tot doel heeft en dat de commissie van openbare onderstand niet in de rechten van het slachtoffer is getreden.

16. In het arrest van het Hof van Cassatie d.d. 3 oktober 1960, dat net als het voorgaande onder gelding van de wet van 27 november 1891 vóór de wijziging ervan werd gewezen, is dezelfde regel geformuleerd. Daarin is gepreciseerd :

---

(2) Cass. 9 juni 1958 (Arr. Cass. 1958, blz. 802).

(Vertaling) "dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 30 volgt dat de wetgever met de invoering van die bijzondere vordering voor de overheidsorganen die bij het dragen van onderstandskosten een schuld die hun persoonlijk ten laste komt, hebben betaald, de mogelijkheid heeft willen scheppen om voor de terugvordering van hun uitgaven een recht uit te oefenen tegen degenen die voor de aan de bijgestane veroorzaakte verwonding of ziekte aansprakelijk zijn, welk recht op de aansprakelijkheid van die daders gegrond is en verschilt van het recht waarover de bijgestane beschikt, nu de maatschappij de behoeftige om humanitaire en sociale redenen gratis en onherroepelijk ondersteunt".  
(3)

17. Het arrest van het Hof van Cassatie d.d. 20 april 1964 dat ditmaal onder gelding van de wet van 27 november 1891 ná de wijziging ervan bij wet van 23 juni 1960 werd gewezen, gaat uit van dezelfde leer. In dat arrest is vermeld, en dit is niet zonder belang, dat wanneer de door het slachtoffer van een ongeval geleden schade door de schuld van een derde is veroorzaakt, deze jegens de commissie van openbare onderstand die het slachtoffer heeft bijgestaan, gehouden is tot volledige terugbetaling van de door haar gedane kosten, zelfs als de door het slachtoffer geleden schade mede zijn oorzaak vindt in een fout van dat slachtoffer. (4)

18. Zoals in de onder dat arrest in de Pasicrisie gepubliceerde noot is onderstreept, is het karakter van die vordering niet gewijzigd door de wet van 23 juni 1960 op grond waarvan de commissie van openbare onderstand, wanneer de verwonding of ziekte het gevolg is van een misdrijf, de eigen burgerlijke rechtsvordering terzelfdertijd en voor dezelfde rechters als de strafvordering kan instellen.

19. Uit de ontstaansgeschiedenis van de wet van 23 juni 1960 blijkt immers dat met de aangebrachte wijzigingen een tweeledig doel is nagestreefd :

- het de commissies van openbare onderstand mogelijk maken zich voor

---

(3) Cass. 3 oktober 1960 (Bull. en Pas. 1961, I, 124).

(4) Cass. 20 april 1964 (Bull. en Pas. 1964, I, 891).

de strafgerechten burgerlijke partij te stellen tegen degene die de schade heeft veroorzaakt,

- tevens de aan de commissie van openbare onderstand toegekende vordering het karakter van rechtstreekse vordering laten behouden, waardoor de commissie van openbare onderstand de alle door haar gedane uitgaven op de aansprakelijke voor het ongeval kan verhalen, zelfs wanneer de rechter beslist dat de aansprakelijkheid voor het ongeval tussen de beklaagde en het slachtoffer dient te worden gedeeld.

In het amendement van de regering op het oorspronkelijk voorstel is nader bepaald dat het enige middel om dat doel te bereiken is de commissie van openbare onderstand een vordering te laten instellen "alsof zij rechtstreeks door het misdrijf is benadeeld".

Voorts is daarin vermeld dat deze tekst, waardoor de commissie van openbare onderstand in staat wordt gesteld zich als benadeelde partij te beschouwen, haar tevens het recht verleent zich te beroepen op de bepalingen van de wet van 1 juli 1956.

20. De Raad van State die in zijn advies over dat amendement niet op laatstgenoemde overweging ingaat, geeft te kennen dat uit de tekst evenals uit de verantwoording ervan blijkt dat de Onderstandscommissies voor de rechtbanken zullen optreden alsof zij benadeelde derden waren krachtens de regels der delictuele en quasi-delictuele aansprakelijkheid. (5)

21. Uit het bovenstaande blijkt dat de commissie van openbare onderstand door een fictie van de wet met de benadeelde wordt gelijkgesteld.

---

(5) Zie voor het vorenstaande de ontstaansgeschiedenis van de in bovenstaande noot 1 geciteerde wet van 23 juni 1960.

Ik zal verder ingaan op de strekking van die gelijkstelling en de gevolgen die deze kan hebben t.a.v. de omvang van de rechten die aldus aan het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn worden toegekend. (6)

22. Luidens artikel 3 van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering "behoort de rechtsvordering tot herstel van de schade, door een misdrijf veroorzaakt, aan hen die de schade hebben geleden". In artikel 63 van het Wetboek van Strafvordering is bepaald dat "hij die beweert door een misdaad of een wanbedrijf te zijn benadeeld, daarover bij de bevoegde onderzoeksrechter klacht kan doen en zich burgerlijke partij stellen". Die bepalingen worden aldus geïnterpreteerd dat op grond daarvan de burgerlijke rechtsvordering voor de strafrechter enkel mag worden ingesteld door een ieder die beweert persoonlijk benadeeld te zijn door het misdrijf, dat wil zeggen door een ieder die aantoonbaar dat hij door dat misdrijf in zijn persoon, in zijn goederen of in zijn eer is geschaad. (7)

23. De wetgever heeft echter aan bepaalde personen en met name aan instellingen van openbaar nut het recht toegekend voor de strafge rechten de bedragen die zij ter uitvoering van hun verplichtingen uit een wet, reglement of overeenkomst dienden te betalen, te verhalen op diegenen die, nu zij een fout hadden begaan, die een misdrijf opleverde, de oorzaak van die kosten waren.

De wetgever streefde er aldus naar de gevolgen te ondervangen van de hierboven gememoreerde bepalingen waarbij de uitoefening van de burgerlijke rechtsvordering voor het strafgerecht werd beperkt, en van de interpretatieregels m.b.t. de artikelen 1382 en 1383 van het

---

(6) Zie in dit verband L. Simont en J. Kirkpatrick, "le remboursement des frais d'assistance par la personne secourue, ses débiteurs d'aliments et les tiers responsables, Larquier 1962, nrs. 13 en 14.

(7) Zie Cass. 9 december 1957 (Arr. Cass. 1958, blz. 212) en Rev. crit. jur. belge en opmerkingen J. Dabin, 1958, blz. 248 ; Cass. 14 juni 1971 (Arr. Cass. 1971, blz. 1028) ; 24 november 1982 (ibid. 1982-83, I, nr. 186) en de concl. van de heer J. Velu, toenmalig advocaat-generaal, met name blz. 375 (Bull. en Pas., 1983, I, n° 186).



Burgerlijk Wetboek, die door de rechtspraak van het Hof van Cassatie was bekrachtigd en volgens welke het oorzakelijk verband wordt verbroken wanneer tussen de fout en de schade een eigen juridische oorzaak ingrijpt zoals een verplichting uit een overeenkomst, wet of reglement die op zichzelf voldoende is om de uitvoering te verantwoorden. (8)

24. Om hen die ter uitvoering van verplichtingen uit overeenkomst, wet of reglement prestaties dienen te verlenen, de mogelijkheid te geven de terugbetaling van die prestaties voor de civiele en strafrechter te verkrijgen wordt hun door de wetgever toegekend :

- ofwel een subrogatoire vordering : dit is het geval met de verzekeringsinstelling inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering (9), de verzekeraar inzake arbeidsongevallen (10), de schadeverzekeraar (11) ;
- ofwel een regresvordering : dit is het geval met de werkgever aan wie door de artikelen 52, § 4, 54, § 4, en 75 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten een rechtsvordering tegen een derde die aansprakelijk voor het ongeval is, wordt toegekend tot terugbetaling van het loon dat aan het slachtoffer is betaald en van de sociale bijdragen waartoe hij door de wet of een overeenkomst is gehouden.

Dit geldt tevens voor het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn met dat verschil dat in de wet uitdrukkelijk is bepaald dat dat centrum zijn eigen recht voor de strafrechter tegen de dader van het ongeval kan uitoefenen. (12)

- 
- (8) Zie Cass. 13 april 1988, voltallige zitting, AR nr. 5839 (Arr. Cass. 1987-88, II, nr. 492) en de conclusie van het openbaar ministerie (Bull. en Pas. 1988, I, n° 492).
  - (9) Artikel 76 quater van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering.
  - (10) Artikel 47 van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971.
  - (11) Artikel 22 van de wet van 11 juni 1874 op de verzekeringen.
  - (12) Zie R. André, "Les Responsabilités", nr. 71 t/m 85.

25. Hij die rechtens in de rechten van het slachtoffer is getreden, stelt niet een aparte civielrechtelijke vordering in, los van die van het slachtoffer, maar wel, bij een afzonderlijke vordering, diens rechtsvordering zelf. (13)

26. Iemand die een regresvordering instelt, doet zulks op grond van een eigen recht. Hij stelt niet de rechtsvordering van het slachtoffer in. Wanneer op grond van de wet de drager van een eigen recht krachtens dat recht voor de strafrechter een rechtsvordering kan instellen, dan wordt daardoor een uitzonderlijke rechtstoestand geschapen, welke afwijkt van de regels van openbare orde betreffende de instelling van de civielrechtelijke vordering voor de strafrechter. Een zodanige rechtsvordering kan enkel worden ingesteld voor zover zulks formeel door de wet is toegestaan.

27. Die verschillende rechtsvorderingen hebben een punt van overeenkomst. Hij die deze instelt, vordert niet de vergoeding van een schade in de zin van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek. Hij is niet persoonlijk door het misdrijf benadeeld.

De subrogatoire en regresvorderingen onderscheiden zich niet enkel door hun rechtsgrond maar tevens door de omvang van de rechten van hem die deze instelt. Hij die in de plaats van de rechten van het slachtoffer is getreden, kan geen andere rechten dan dat slachtoffer hebben. Hij die krachtens een eigen recht een vordering instelt, is niet aan dezelfde beperkingen onderworpen. Aan hem kan door de aansprakelijke derde niet het bestaan worden tegengeworpen van een fout van het slachtoffer, dat een deling van de aansprakelijkheid met zich zou kunnen brengen. (14)

---

(13) Zie voor de verzekeringsinstelling : Cass. 24 september 1986, AR nr. 5074 (Arr. Cass. 1986-87, I, nr. 44) en de in noot 3 geciteerde arresten ; voor de arbeidsongevallenverzekeraar : Cass. 28 november 1984, AR nr. 3862 (Arr. Cass. 1984-85, I, nr. 202) ; 16 mei 1989, AR nr. 1365 (Arr. Cass. 1988-89, II, nr. 523).

(14) Zie nr. 17 en noot 4 hierboven.

28. In feite hebben we te maken met een complexe juridische constructie waardoor zij die die rechtsvorderingen instellen, kunnen optreden alsof zij persoonlijk schade hadden geleden - wat niet het geval is - : ofwel worden zij in de plaats gesteld van het slachtoffer krachtens een subrogatie waardoor zij dezelfde rechten als dat slachtoffer hebben, ofwel wordt hun een eigen recht toegekend, waarvan de uitoefening onderworpen is aan de in de wet gestelde voorwaarden. Die constructie die weliswaar aanknopingspunten c.q. punten van overeenkomst met de regels van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid vertoont, steunt op een andere rechtsgrond.

29.

Die complexiteit wordt door onderstaand voorbeeld verduidelijkt :

Op grond van artikel 16 van de wet van 1 juli 1956 kunnen door het gebruik van een motorrijtuig benadeelde personen in de in dat artikel bepaalde gevallen tegenover het Gemeenschappelijk Waarborgfonds voor de vergoeding van hun lichamelijke schade een recht op schadeloosstelling doen gelden. Dat recht is beperkt in die zin dat de vergoedingen enkel verschuldigd zijn voor zover deze de vergoedingen overschrijden, die op grond van de wetgeving inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering aan de benadeelde toekomen.

Voorts heeft de verzekeringsinstelling op grond van artikel 76quater, § 2, lid 6, van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering een eigen recht van terugvordering van de verleende prestaties tegenover het Gemeenschappelijk Waarborgfonds.

De benadeelde en de verzekeringsinstelling hebben elk een eigen recht tegenover het Gemeenschappelijk Waarborgfonds waardoor, de eerste, vergoeding voor de niet door de verzekeringsinstelling gedekte

lichamelijke schade en, de tweede, terugbetaling van de verleende prestaties kan verkrijgen. (15)

30. In een arrest van 10 december 1973 (16) vermeldt het Hof van Cassatie bij het onderzoeken van de hoedanigheid van verzekeringsinstelling die een rechtsvordering tegen het Gemeenschappelijk Waarborgfonds instelt, dat, door bij de wet van 9 augustus 1963 bepaalde prestaties te verlenen, de verzekeringsinstelling, verre van schade te lijden, niet meer dan een verplichting is nagekomen ; zij is dus niet een benadeelde in de zin van de wet van 1 juli 1956.

Een vergelijking dringt zich op tussen de verzekeringsinstelling en het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, die beide krachtens een eigen recht handelen. Die vergelijking mag evenwel niet verder gaan dan hetgeen in de wet is bepaald. Welnu, in tegenstelling tot hetgeen ten behoeve van de verzekeringsinstelling is bepaald, wordt aan het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn in geen enkele wetsbepaling een eigen recht van terugvordering van de maatschappelijke dienstverlening tegenover het Gemeenschappelijk Waarborgfonds toegekend.

31. Is het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn een benadeelde in de zin van de Gemeenschappelijke Bepalingen van de Overeenkomst ?

Het begrip "benadeelde" wordt omschreven in de gemeenschappelijke toelichting bij de Overeenkomst en meer bepaald in de toelichting op artikel 1 van de Gemeenschappelijke Bepalingen behorende bij de Overeenkomst.

Luidens die toelichting wordt onder dat begrip "verstaan een ieder die schade heeft geleden welke grond oplevert voor toepassing van de wet, van welke aard die schade ook is, onverschillig of het schade aan personen of aan goederen betreft ; er valt onder niet alleen de persoon die rechtstreeks letsel heeft opgelopen bij het ongeval, doch

---

(15) Cass. 10 mei 1973 (Arr. Cass. 1973, blz. 856).

(16) Cass. 10 december 1973 (Arr. Cass. 1974, blz. 405).

een ieder die krachtens de toepasselijke wet hetzij uit eigen hoofde, hetzij uit hoofde van zijn betrekking tot het slachtoffer, beroep kan doen op een recht".

32. Die definitie is belangrijk omdat deze de bedoeling van de stellers van de Overeenkomst weergeeft.

Deze kan worden ontleed in een hoofdzin gevolgd door nadere gegevens.

De benadeelde is hij die schade heeft geleden, welke grond oplevert voor toepassing van de wet. Dit is de hoofdzin.

De nadere gegevens hebben betrekking op eensdeels de aard van de schade en anderdeels de hoedanigheden waarin hij die schade heeft geleden, kan handelen.

33. Welke zijn de betekenis en de strekking van het eerste deel van die definitie ?

Een van de fundamentele doeleinden van de Overeenkomst is de bescherming van het slachtoffer van een verkeersongeval.

Die bescherming is in beginsel enkel verzekerd voor zover de dader van het ongeval daarvoor burgerrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld.

Het doel van de Overeenkomst is de dekking verplicht te stellen van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid waartoe het gebruik van het motorrijtuig dat onder de daarin bepaalde voorwaarden aan het verkeer deelneemt, aanleiding kan geven.

Het bestaan van een willekeurige schade volstaat niet. De schade moet grond opleveren voor toepassing van de wet. Die

verduidelijking is significant want deze wijst erop dat volgens de stellers van de Overeenkomst het begrip benadeelde nauw verbonden is met het doel zelf van de wet ; enkel in het kader van de wet kan iemand benadeelde zijn, gelet op het doel ervan.

34. Doel van de Overeenkomst is niet de regels en beginselen van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid vast te stellen. Deze worden door de nationale wetten van de verdragsluitende landen vastgelegd.

Inzake wegverkeer worden deze in de drie landen op gelijkaardige wijze geregeld. De burgerrechtelijke aansprakelijkheid steunt op het bestaan van een schuld, een schade en een oorzakelijk verband tussen de schuld en de schade.

De benadeelde kan enkel de bescherming van de Overeenkomst en de Gemeenschappelijke Bepalingen genieten, voor zover hij rechten op vergoeding van een schade overeenkomstig de regels inzake burgerrechtelijke aansprakelijkheid geldend kan maken.

35. De bescherming van de benadeelde wordt niet enkel tot stand gebracht door de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid waartoe het gebruik van een motorrijtuig aanleiding kan geven.

De stellers van de Overeenkomst hebben die bescherming willen versterken door deze met verschillende specifieke garanties te omkleden, namelijk :

- het eigen recht van de benadeelde tegen de verzekeraar met als uitvloeisel de rechtstreekse vordering tegen de verzekeraar (art. 6 van de Gemeenschappelijke Bepalingen)
- het feit dat geen uit de wet of de verzekeringsovereenkomst voortvloeiende nietigheid, exceptie of verval aan de benadeelde kan worden tegengeworpen (art. 11 van de Gemeenschappelijke Bepalingen)
- de mogelijkheid voor de benadeelde zijn rechten te doen gelden tegen een waarborgfonds wanneer het motorrijtuig niet verzekerd

is, de verzekeraar insolvent is of de dader van het ongeval onbekend is gebleven (art. 7 van de Overeenkomst)

- het feit dat, wat de verjaring betreft, de vordering van de benadeelde tegen de verzekeraar los staat van de vordering tegen de verzekerde (art. 10 van de Gemeenschappelijke Bepalingen). (17)

Zoals door G. Chesné wordt onderstreept : (Vertaling)  
"Voortaan staat de functie van sociale waarborg voorop. De overeenkomst wordt naar de achtergrond verdrongen. Door de omvang ervan vertonen de rechten van het slachtoffer geen enkele gelijkenis meer met die van de verzekerde tegen de verzekeraar. Die rechten waarin door de wetgever is voorzien en die door hem in regels zijn vervat, komen volledig los te staan van de verzekeringsovereenkomst ; hun autonomie staat vast ".  
(18)

36. De bescherming van de benadeelde wijkt dus af van het gemene recht inzake de burgerrechtelijke aansprakelijkheid en de verzekering. Bij wet worden hem tegen de aansprakelijke derde en de verzekeraar ruimere rechten toegekend dan die welke louter uit de toepassing van de bepalingen betreffende de schuldaansprakelijkheid voortvloeien. Het slachtoffer heeft een eigen recht dat inhoudelijk het kader van de verzekeringswet en de verzekeringsovereenkomst zoals deze tussen de partijen wordt gesloten, ruimschoots te buiten gaat.

Gelet op het uitzonderlijk karakter van die bepalingen dienen deze restrictief te worden geïnterpreteerd en mag de strekking ervan niet kunstmatig worden uitgebreid. (19)

---

(17) Arrest van 21 december 1990 in de zaak A 89/2 in zake de Landsbond der Christelijke Mutualiteiten / Dedejne en N.V. Verzekeringsmaatschappij van de Schelde.

(18) G. Chesné, "L'assurance et le procès pénal", Revue de science criminelle, 1965, 315.

(19) Zie conclusie van advocaat-generaal Berger in de zaak A 86/3-Jurisprudentie 1988, deel 9, blz. 39, nrs. 6 en 7 ; B. Dubuisson, "A propos de la nature et du régime juridique de l'action récursoire de l'assureur R.C. auto", R.G.A.R. 1988, nr. 11.351, 6 en 7.

37. Zoals hierboven is gesteld, wordt door het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn geen schade geleden in de zin van de artt. 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek. De rechtsgrond van de door hem verstrekte maatschappelijke dienstverlening is gelegen in de wet en niet in de schuld van de voor het ongeval aansprakelijke derde.

Aan het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn wordt door de wet een eigen recht toegekend niet tot vergoeding van een schade die het zou hebben geleden maar wel tot terugvordering van de door hem verstrekte dienstverlening. Op grond daarvan kan het de terugbetaling van alle kosten van de maatschappelijke dienstverlening vorderen, ongeacht het aansprakelijkheidsaandeel van het slachtoffer.

Dat recht wijkt zowel door de rechtsgrond als de omvang ervan van de regels van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid af.

38. Het is derhalve door een fictie en voor alles om redenen van doelmatigheid en gemak dat het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn op grond van de wet zijn verhaal op de aansprakelijke voor het ongeval voor de strafrechter kan uitoefenen, onder gelijkaardige voorwaarden als die waaronder de benadeelde op grond van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek zijn burgerrechtelijke vordering voor dezelfde rechter kan instellen.

Het uitoefenen van verhaal onder gelijkaardige voorwaarden ... dit uitoefenen "alsof" betekent niet, nu er geen formele tekst bestaat en ongeacht voorts de verstrekte toelichting bij de parlementaire voorbereiding van de wet van 23 juni 1960, dat het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn dient te worden aangemerkt als zou het "schade (hebben geleden) welke grond oplevert voor toepassing van de wet", aan welke voorwaarde dient te worden voldaan om in aanmerking te komen voor het bepaalde in de Overeenkomst en de bescherming waartoe deze strekt.

39. Het komt mij voor dat de wetgever door gebruikmaking van een fictie geen personen voor de door de Overeenkomst bedoelde bescherming in aanmerking kan laten komen, welke deze Overeenkomst niet met name



heeft willen beschermen en die overigens die specifieke bescherming niet behoeven.

Om welke reden zou de verzekeraar bijvoorbeeld aan het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn niet de excepties kunnen tegenwerpen die hij jegens zijn verzekerde wel kan doen gelden ? Waar dient de rechtvaardiging te worden gevonden voor een dergelijke inbreuk op de algemene beginselen inzake verzekering ?

40. De in de toelichting op de Gemeenschappelijke Bepalingen verstrekte verduidelijkingen betreffende de hoedanigheden waarin de benadeelde kan handelen, rechtvaardigen mijns inziens geen ruimere interpretatie van het begrip benadeelde. Wanneer de uitleggers stellen dat onder de benadeelde "valt niet alleen de persoon die rechtstreeks letsel heeft opgelopen bij het ongeval, doch een ieder die krachtens de toepasselijke wet hetzij uit eigen hoofde, hetzij uit hoofde van zijn betrekking tot het slachtoffer, beroep kan doen op een recht", willen zij het begrip benadeelde niet ruimer omschrijven dan door hen wordt aangegeven, namelijk "een ieder die schade heeft geleden welke grond oplevert voor toepassing van de wet". Zij houden er enkel aan te preciseren dat die personen ertoe kunnen worden gebracht in een verschillende hoedanigheid op te treden, waarbij wordt gerefereerd aan de regels die inzake burgerrechtelijke aansprakelijkheid van toepassing zijn, volgens welke men ofwel de vergoeding van een schade kan vorderen, welke men persoonlijk rechtstreeks of onrechtstreeks heeft geleden, ofwel kan optreden als rechtverkrijgende van het slachtoffer, bijvoorbeeld als erfgenaam of als iemand die door subrogatie in zijn rechten is getreden.

41. Zoals ik hierboven meen te hebben aangetoond, zou een extensieve uitlegging van het begrip benadeelde op grond van de in de toelichting verstrekte nadere gegevens als gevolg hebben dat de strekking van de Overeenkomst die in wezen op de specifieke bescherming van het slachtoffer van een ongeval is gericht, zonder enige rechtvaardiging wordt uitgebreid.

Een zodanige uitlegging zou erop neerkomen dat de nationale wetgever, telkens hij zou menen iemand een eigen recht tegen de aansprakelijke voor het ongeval te moeten toekennen, een nieuwe categorie benadeelden in het leven zou kunnen roepen, die noch aan de eisen van de Overeenkomst noch aan het doel ervan beantwoordt.

42. Kort samengevat.

Het begrip "benadeelde" lijkt mij restrictief te moeten worden uitgelegd, in het licht van het doel van de Overeenkomst en de daarbij behorende Gemeenschappelijke Bepalingen, namelijk de specifieke bescherming van hem die schade heeft geleden, welke volgens de regels van de schuldaansprakelijkheid te vergoeden is.

Door het OCMW wordt niet zulk een schade geleden. Het eigen recht dat hem is toegekend tegen de aansprakelijke voor het ongeval is het recht om de terugbetaling van de door hem verstrekte maatschappelijke dienstverlening te vorderen. Zelfs al kan dat eigen recht krachtens de wet voor de strafrechter worden uitgeoefend, heeft die mogelijkheid niet als gevolg dat de drager van dat recht wordt gelijkgesteld met de benadeelde in de zin van de Overeenkomst, d.w.z. hij die schade heeft geleden, welke grond oplevert voor toepassing van de wet.

Het komt mij derhalve voor dat de vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

Brussel, 5 juni 1991