

LOIS, DECRETS, ORDONNANCES ET REGLEMENTS WETTEN, DECRETEN, ORDONNANTIES EN VERORDENINGEN

GRONDWETTELIJK HOF

[2019/201112]

Uittreksel uit arrest nr. 40/2019 van 28 februari 2019

Rolnummer 7044

In zake : het beroep tot vernietiging van het woord « vernietigde » in artikel 2244, § 1, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek, ingesteld door Annick Meurant en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet en J. Moerman, bijgestaan door de griffier F. Meererschaut, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 10 november 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 20 november 2018, hebben Annick Meurant, Jan Stevens, Guido Van Loon, Denis Malcorps, Jan Creve en Frank Bels, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Antwerpen, beroep tot vernietiging ingesteld van het woord « vernietigde » in artikel 2244, § 1, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek.

Op 5 december 2018 hebben de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en P. Nihoul, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen het onderzoek van de zaak af te doen met een arrest gewezen op voorafgaande rechtspleging.

(...)

II. In rechte

(...)

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.1. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partijen.

B.2. De verzoekende partijen zijn allen natuurlijke personen die beroepen tot nietigverklaring hebben ingesteld bij de Raad van State, en traden op als tussenkomende partijen in de zaak die tot het arrest nr. 148/2018 van 8 november 2018 heeft geleid. Zij doen blijken van het vereiste belang.

De exceptie wordt verworpen.

Ten aanzien van het enige middel

B.3. Het enige middel is afgeleid uit een schending, door de bestreden bepaling, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat geen verjaringsstuitende werking wordt toegekend aan de bij de Raad van State ingestelde beroepen die niet tot een vernietigingsarrest leiden.

B.4. Bij zijn arrest nr. 148/2018 heeft het Hof geoordeeld :

« B.6.2. Artikel 2244, § 1, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat ' voor de toepassing van deze afdeling ' een beroep tot vernietiging van een administratieve handeling bij de Raad van State dezelfde gevolgen heeft ten opzichte van de vordering tot herstel van de schade veroorzaakt door de vernietigde administratieve handeling als een dagvaarding voor het gerecht.

De afdeling waarvan sprake is in artikel 2244, § 1, derde lid, is afdeling I van hoofdstuk IV van titel XX van het Burgerlijk Wetboek, die de artikelen 2242 tot en met 2250 omvat.

B.6.3. Artikel 2247 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt :

' Indien de eiser afstand doet van zijn eis, [...]

Of indien zijn eis wordt afgewezen.

Wordt de stuiting voor niet bestaande gehouden '.

B.7.1. Die wijziging van artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek bij de wet van 25 juli 2008 werd in de parlementaire voorbereiding toegelicht als volgt :

' De achterstand bij de Raad van State is een oud zeer, dat sedert een tiental jaar onhoudbare proporties heeft aangenomen.

[...]

Gewone burgers [...], die geconfronteerd worden met een volgens hen onwettige overheidsbeslissing [...], kunnen [...] voor schorsing en vernietiging naar de Raad van State trekken.

Spijtig genoeg blijven zij daar jaren in onzekerheid over hun rechtspositie, gelet op de aanzienlijke achterstand.

Willen die burgers alsnog, na de vernietiging, een schadevergoeding bekomen, dan moeten zij daarvoor naar de burgerlijke rechtbank. De Raad van State kan immers geen schadevergoedingen toekennen.

Vooraleer de betrokken burgers te weten komen of een beslissing al dan niet ongedaan wordt gemaakt wegens wetsoverschrijding, en zij dus aanspraak kunnen maken op een schadevergoeding, zijn er gemiddeld vijf jaar verlopen.

Evenwel verjaren overeenkomstig art. 2262bis B.W. alle rechtsovereenkomsten tot vergoeding van schade op grond van buitencontractuele aansprakelijkheid door verloop van vijf jaar vanaf de dag volgend op die waarop de benadeelde kennis heeft gekregen van de schade of van de verzwarende ervan en van de identiteit van de daarvoor aansprakelijke persoon.

[...]

Gelet op de mogelijkerwijs nog tussenkomende administratieve beroepsprocedure, is vaak al een deel van de verjaringstermijn verlopen nog voor het vernietigingsverzoek bij de Raad van State wordt ingesteld. [...]

De kans is dus zeer groot dat het recht om schadevergoeding te vorderen verjaart lopende de vernietigingsprocedure. Vele advocaten zullen hun cliënten dan ook aanraden om onmiddellijk na het instellen van het vernietigingsverzoek of tijdens de procedure voor de Raad van State een burgerlijke vordering in te stellen, en deze vordering te laten verwijzen naar de rol.

Immers, overeenkomstig artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek vormt een dagvaarding voor het gerecht een burgerlijke stuiting. Overeenkomstig een vaste rechtspraak blijft deze stuiting trouwens voortduren gedurende het aanhangig zijn van de zaak, zodat de nieuwe verjaringstermijn maar begint te lopen na het beëindigen van die aanleg.

Deze door de slechte werking van de instelling gegroeide rechtspraak is evenwel geen goede zaak, vermits zij het risico van het verlies van recht op schadevergoeding geheel ten laste legt van de burger : het is deze laatste die een potentieel slachtoffer is van de abnormale traagheid van de rechtsgang. Bovendien vult dit de rollen van de burgerlijke rechtbanken met zaken die gedurende jaren niet in staat zijn, zodat de administratieve last onnodig toeneemt.

Het is daarnaast een nutteloze bijkomende kost voor de burger die naderhand vaststelt dat de bestreden overheidsbeslissing toch niet werd vernietigd ' (*Parl. St., Senaat, B.Z. 2007, nr. 4-10/1, pp. 1-3*).

De minister van Justitie heeft in de bevoegde Senaatscommissie eveneens uiteengezet :

' Vooreerst rijst een interpretatieprobleem door het feit dat alle rechtsvorderingen tot vergoeding van schade op grond van buitencontractuele aansprakelijkheid verjaren door verloop van vijf jaar. Daarenboven en vooral aan de orde [,] de interpretatie van de artikelen 100 en 101 van de wetten op de comptabiliteit van de Staat, gecoördineerd door het koninklijk besluit van 17 juli 1991, dat artikel 1 van de wet van 6 februari 1970 herneemt betreffende de verjaring van de schuldvorderingen ten laste van de Staat of provincies. Daar wordt een verjaringstermijn van 5 jaar zonder verdere voorwaarden ingevoerd. Bij arrest van 16 februari 2006 heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat een verzoekschrift bij de Raad van State geen schorsende werking heeft. Gelet op de achterstand bij de Raad van State, is de kans dus groot dat het recht om schadevergoeding te vorderen verjaart tijdens de lopende vernietigingsprocedure. Aldus wordt de burger verplicht om onmiddellijk na het instellen van het beroep tot vernietiging ook een burgerlijke vordering in te stellen.

Het is weinig waarschijnlijk dat dit probleem door de wet van 15 september 2006 op de hervorming van de Raad van State, die vreemdelingenzaken overhevelt naar een andere instantie, zal worden weggewerkt.

Bijkomend probleem is dat een arrest van het Hof van Cassatie van 16 februari 2006 een einde maakt aan de tot dusver aangenomen stelling dat een administratieve procedure voor de Raad van State, naar analogie van artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek, de verjaring van de burgerlijke rechtsvordering stuit of schorst. Het Hof stelde dat het verzoekschrift tot vernietiging van een administratieve handeling voor de Raad van State de verjaring van het recht om voor een burgerlijke rechtbank schadevergoeding te vorderen op grond van een onrechtmatige overheidsdaad niet schorst of stuit. Het beroep bij de Raad van State heeft immers een objectieve werking. Spreker meent echter op dat vlak dat een uitspraak over een objectief contentieux rechtsgevolgen kan hebben waardoor subjectieve rechten worden gekrenkt. Immers het Hof van Cassatie oordeelt steevast dat het vernietigingsarrest het bewijs levert van een onrechtmatige daad. In die zin is dergelijk arrest in de realiteit meervoudig.

Men zou kunnen stellen dat de verjaringstermijn van 5 jaar ten opzichte van overheidshandelingen een discriminatie inhoudt ten opzichte van de gerechtelijke verjaringstermijnen ten opzichte van handelingen van private personen; waarom een verschillende verjaringstermijn invoeren voor vordering tegen de overheid dan voor andere vorderingen ? ' (*Parl. St., Senaat, 2007-2008, nr. 4-10/3, pp. 2-3*).

B.7.2. Het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel beoogde een schorsend karakter, op burgerrechtelijk vlak, te verlenen aan het indienen van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State, tot de datum van de kennisgeving van het arrest overeenkomstig artikel 36 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (*Parl. St., Senaat, B.Z. 2007, nr. 4-10/1, p. 5*).

B.7.3. In haar advies heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State, in verband met het schorsende karakter van de verjaring die werd overwogen, opgemerkt :

' 3. Wanneer een verjaringstermijn geschorst wordt, moet de tijd die verstreken is vóór die schorsing meegerekend worden in de termijn waarvan het resterende gedeelte opnieuw begint te lopen na afloop van de schorsing. Een gestuite verjaringstermijn daarentegen begint opnieuw van voor af aan te lopen zodra de stuitingsgrond niet meer werkzaam is.

In het systeem waarbij de schorsing loopt " gedurende de aanhangigheid bij de Raad van State van het beroep tot vernietiging van deze administratieve handelingen " zullen diegenen voor wie die regel geldt te maken krijgen met het probleem uit te maken hoeveel tijd precies verstreken is, en dus ook hoeveel tijd er nog over blijft, inzonderheid wanneer de datum waarop het beroep is ingesteld niet bekend is. Die kwestie klemt des te meer wanneer een derde partij bij de procedure vóór de Raad van State het voordeel van de schorsingsregeling zou genieten.

Er moet onder meer rekening worden gehouden met het feit dat de datum waarop de schorsingstermijn een aanvang neemt, die zou overeenstemmen met de datum waarop het beroep bij de Raad van State is ingesteld, niet altijd gemakkelijk bepaald kan worden door derden, aangezien hij niet afhangt van de datum waarop de aangevochten handeling is gesteld, maar, gezien artikel 4, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, al naargelang van het geval, van de bekendmaking, de kennisgeving of de kennisneming van die handeling;

Er behoort onder meer ook rekening te worden gehouden met de artikelen 14, § 3, en 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Hoe dan ook, de datum waarop de termijn voor een annulatieberoep begint te lopen zal later vallen dan zestig dagen na de datum van de aangevochten bestuurshandeling, soms veel later wanneer de bekendmaking, de kennisgeving of de kennisneming van die handeling laat geschiedt, met alle gevolgen van dien voor het bepalen van de termijn die verstreken is vóór de schorsing van de verjaringstermijn. De hier uiteengezette problemen lijken bijzonder groot te zullen zijn in het geval, dat in de praktijk vaak voorkomt, dat de kennisneming van de aangevochten handeling de termijn voor beroep bij de Raad van State doet ingaan.

De wetgever wordt verzocht na te gaan of het niet eenvoudiger zou zijn om, naar het voorbeeld van wat, *mutatis mutandis*, bepaald is in artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek en artikel 101, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, veeleer te werken met een regeling waarbij de verjaringstermijn gestuit wordt als gevolg van het instellen van een beroep bij de Raad van State, en een nieuwe termijn begint te lopen zodra de procedure vóór laatstgenoemd rechtscollege is afgelopen.

[...]

4. Ongeacht of gebruik wordt gemaakt van een schorsings- of een stuitingsregeling, rijst de vraag hoe de regeling moet worden toegepast wanneer het beroep dat bij de Raad van State is ingesteld niet ontvankelijk is of laatstgenoemd rechtscollege niet bevoegd is.

Luidens het voorliggende ontwerp is het voldoende dat een beroep wordt ingesteld opdat de verjaringstermijn geschorst wordt, zelfs in de hier aangehaalde gevallen.

Het staat aan de wetgever dit vraagstuk te onderzoeken en uitdrukkelijk te regelen in het dispositief, waarbij hij onder meer een standpunt moet innemen aangaande de toepasselijkheid van de artikelen 2246 en 2247 van het Burgerlijk Wetboek op die kwesties ' (*Parl. St., Kamer, 2007-2008, DOC 52-0832/004, pp. 8-10*).

B.7.4. Ingevolge dat advies werd een amendement ingediend teneinde een mechanisme tot stuiting van de verjaring in te voeren in plaats van het bedoelde mechanisme tot schorsing om de berekening van de verjaringstermijn te vereenvoudigen. Dat amendement werd als volgt verantwoord :

‘ Er moet dan ook worden verduidelijkt, zoals reeds aangegeven door het Hof van Cassatie in zijn arrest van 11 januari 1957 (*Arr. Cass.*, 1957, 326) en in artikel 101 van de gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 op de Rijkscomptabiliteit, dat de stuiting van de verjaring door een dagvaarding voor het gerecht blijft duren tot het einde van het geding.

Er is gesteld dat een beroep tot vernietiging dezelfde rechtsgevolgen [heeft als een dagvaarding] voor het gerecht met betrekking tot de stuiting van de verjaring van de op grond van de onwettigheid van de bestreden administratieve handeling ingediende vordering tot schadevergoeding.

Daaruit volgt inzonderheid dat, net als bij een dagvaarding, de stuiting door een beroep tot vernietiging blijft duren tot het einde van het geding, met andere woorden tot het tijdstip waarop het arrest wordt uitgesproken, en dat de stuiting enkel ten goede komt aan degene die de handeling die de verjaring stuit, heeft verricht (*Parl. St.*, Kamer, 2007-2008, DOC 52-0832/005, p. 2).

B.8.1. Zoals blijkt uit de in B.7.1 vermelde parlementaire voorbereiding, bestond het doel van de wetgever erin de gevolgen in verband met de achterstand bij de Raad van State niet door de rechtzoekende te laten dragen. Enerzijds, beoogde hij te vermijden dat de vordering tot schadevergoeding voor de burgerlijke rechter zou zijn verjaard, indien de rechtzoekende meer dan vijf jaar na het instellen van een beroep bij de Raad van State, de vernietiging van de bestreden bestuurshandeling verkrijgt. Anderzijds, beoogde de wetgever te vermijden dat de rechtzoekende die een beroep tot nietigverklaring instelt bij de Raad van State verplicht zou zijn, ten bewarende titel, een vordering tot schadevergoeding in te stellen bij de burgerlijke rechter om die verjaring te vermijden, hetgeen extra kosten met zich brengt voor het instellen van die bewarende procedure, die achteraf nutteloos kan blijken te zijn.

B.8.2. De wetgever wilde eveneens een einde maken aan een praktijk waarbij de rollen van de burgerlijke rechtbanken worden gevuld met zaken die niet in staat van wijzen zijn.

B.8.3. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt ten slotte dat de wet van 25 juli 2008 niet los kan worden gezien van twee arresten van het Hof van Cassatie van 16 februari 2006, waarbij werd geoordeeld dat ‘ het verzoekschrift tot vernietiging van een administratieve handeling voor de Raad van State [...] de verjaring [...] van het recht om voor een burgerlijke rechtbank schadevergoeding te vorderen gegrond op een onrechtmatige overheidsdaad [niet stuit op schorst] ’ (*Cass.*, 16 februari 2006, C.05.0022.N en C.05.0050.N).

[...]

B.12.1. De redenen waarom de Raad van State een beroep tot nietigverklaring kan verwerpen zonder de grond van de zaak te hebben onderzocht, kunnen talrijk zijn. Zulks geldt met name wanneer de verzoeker, om redenen buiten zijn wil, zijn belang om in rechte te treden verliest tijdens het geding voor het hoge administratieve rechtscollege, zoals dat het geval is in de aan het verwijzende rechtscollege voorgelegde zaak.

De termijn die is verstreken tussen de datum van het instellen van het beroep en de datum waarop de Raad van State zijn arrest wijst, kan bijzonder lang zijn en eveneens voortvloeien uit omstandigheden buiten de wil van de verzoeker, zoals dat het geval is in de aan de verwijzende rechter voorgelegde zaak, zodat de termijn waarin is voorzien om een burgerlijke vordering tot schadevergoeding in te stellen, intussen is verstreken.

B.12.2. Zoals de appelland voor het verwijzende rechtscollege beklemtoont, kan de verzoeker, op het ogenblik van het instellen van zijn beroep bij de Raad van State, niet de omstandigheden voorzien die ertoe kunnen leiden dat een verwerpingsarrest zal worden gewezen, noch de termijn voorzien waarbinnen de Raad van State uitspraak zal doen. Indien de procedure voor de Raad van State meer dan vijf jaar duurt, zal de ontstentenis van een verjaringsstuitende werking die, in geval van een verwerpingsarrest, uit de in het geding zijnde bepaling voortvloeit, tot gevolg hebben dat aan de rechtzoekende elke mogelijkheid wordt onzegd om bij de burgerlijke rechter tijdig een vordering tot schadevergoeding in te stellen tegen de administratieve overheid.

Het enige middel waarover de verzoeker beschikt om zijn rechten te vrijwaren, is het instellen van een vordering bij de burgerlijke rechter, naast het instellen van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State, hetgeen echter de doelstelling van proceseconomie zou tenietdoen, die precies door de wetgever wordt nagestreefd.

B.12.3. In tegenstelling tot hetgeen de Ministerraad beweert, zou de ontstentenis van een verjaringsstuitende werking met betrekking tot een door de Raad van State gewezen verwerpingsarrest niet kunnen worden verantwoord door de bekommernis om de in het geding zijnde regeling te harmoniseren met de in artikel 2247 van het Burgerlijk Wetboek bedoelde regeling inzake de dagvaarding voor het gerecht.

Zoals in B.2 is vermeld, verwijst artikel 101 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit naar de regels van het gemeen recht voor de stuiting van de verjaring, namelijk die welke worden voorgeschreven in afdeling I van hoofdstuk IV, titel XX, boek III, van het Burgerlijk Wetboek, onder de artikelen 2242 tot 2250 van het Wetboek. Hoewel artikel 2244 van dat Wetboek naar de regels van die afdeling verwijst, met inbegrip van de in artikel 2247 bedoelde regel, dient te worden opgemerkt dat, wanneer de rechtzoekende een dagvaarding instelt voor de burgerlijke rechter, laatstgenoemde zich dient uit te spreken over de zaak in het kader van één en dezelfde procedure met betrekking tot subjectieve rechten tijdens welke de rechtzoekende al zijn argumenten zal hebben kunnen doen gelden. De omstandigheid dat de stuiting van de verjaring, door de toepassing van artikel 2247 van het Burgerlijk Wetboek, voor niet-bestaande wordt gehouden in geval van verwerping van de rechtsvordering op inhoudelijke of vormelijke gronden, zal het onderzoek van de gegrondheid van de vordering niet hebben aangetast. In een dergelijk geval zal de rechtzoekende op geen enkele manier het slachtoffer kunnen zijn geweest van een achterstand bij het burgerlijke rechtscollege waarbij de zaak aanhangig is gemaakt, aangezien hij precies die rechter is die uitspraak doet met een stuiting van de verjaringstermijn zolang de beslissing niet is gewezen.

B.12.4. Daarentegen kan ten aanzien van de rechtzoekende die bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring instelt, in het objectieve contentieux, dat beroep worden verworpen om een reden die niets te maken heeft met de grond van de zaak. Hij moet een nieuwe procedure, ditmaal in het subjectieve contentieux, instellen voor de burgerlijke rechtscolleges teneinde een schadevergoeding te verkrijgen, indien hij de onwettigheid van de betwiste bestuurshandeling aantoont, hetgeen een onderzoek van de grond van de zaak door de burgerlijke rechter bij wie de zaak aanhangig is gemaakt, vereist.

Een dergelijk beroep wordt hem evenwel onzegd indien de procedure voor de Raad van State meer dan vijf jaar duurt, zodat ingevolge de toepassing van artikel 2244, § 1, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek, in samenhang gelezen met de artikelen 100 en 101 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, de termijn om zijn vordering tot schadevergoeding in te stellen voor de burgerlijke rechter zal zijn verstreken.

B.13. Uit het voorgaande vloeit voort dat de in het geding zijnde bepaling, in zoverre zij enkel aan de bij de Raad van State ingestelde beroepen die tot een vernietigingsarrest leiden, een verjaringsstuitende werking verleent, niet relevant is ten opzichte van de in B.7 en B.8 vermelde doelstellingen, aangezien zij de rechtzoekende die ervoor kiest om een bestuurshandeling aan te vechten voor de Raad van State nog steeds ertoe verplicht om tevens ten bewarende titel een vordering tot schadevergoeding in te stellen voor de burgerlijke rechter, teneinde de verjaring van zijn vordering te voorkomen ».

B.5. Om redenen die identiek zijn aan die welke vervat zijn in het voormelde arrest nr. 148/2018, is het enige middel gegrond.

Om die redenen,
het Hof

vernietigt het woord « vernietigde » in artikel 2244, § 1, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 28 februari 2019.

De griffier,
F. Meersschaut

De voorzitter,
A. Alen

COUR CONSTITUTIONNELLE

[2019/201112]

Extrait de l'arrêt n° 40/2019 du 28 février 2019

Numéro du rôle : 7044

En cause : le recours en annulation du mot « annulé » dans l'article 2244, § 1^{er}, alinéa 3, du Code civil, introduit par Annick Meurant et autres.

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet et J. Moerman, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 10 novembre 2018 et parvenue au greffe le 20 novembre 2018, Annick Meurant, Jan Stevens, Guido Van Loon, Denis Malcorps, Jan Creve et Frank Bels, assistés et représentés par Me P. Vande Casteele, avocat au barreau d'Anvers, ont introduit un recours en annulation du mot « annulé » dans l'article 2244, § 1^{er}, alinéa 3, du Code civil.

Le 5 décembre 2018, en application de l'article 72, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de mettre fin à l'examen de l'affaire par un arrêt rendu sur procédure préliminaire.

(...)

II. *En droit*

(...)

Quant à la recevabilité

B.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes.

B.2. Les parties requérantes sont toutes des personnes physiques qui ont introduit des recours en annulation devant le Conseil d'État et qui ont agi en tant que parties intervenantes dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 148/2018 du 8 novembre 2018. Elles justifient de l'intérêt requis.

L'exception est rejetée.

Quant au moyen unique

B.3. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par la disposition attaquée, en ce qu'il n'est pas conféré un effet interruptif de la prescription aux recours introduits devant le Conseil d'État qui n'aboutissent pas à un arrêt d'annulation.

B.4. Par son arrêt n° 148/2018, la Cour a jugé :

« B.6.2. L'article 2244, § 1^{er}, alinéa 3, du Code civil dispose que ' pour l'application de la présente section ', un recours en annulation d'un acte administratif devant le Conseil d'État a, à l'égard de l'action en réparation du dommage causé par l'acte administratif annulé, les mêmes effets qu'une citation en justice.

La section dont il est question à l'article 2244, § 1^{er}, alinéa 3, est la section I du Chapitre IV du Titre XX du Code civil, qui contient les articles 2242 à 2250.

B.6.3. L'article 2247 du Code civil dispose :

' Si le demandeur se désiste de sa demande, [...]

Ou si sa demande est rejetée,

L'interruption est regardée comme non avenue '.

B.7.1. Cette modification de l'article 2244 du Code civil par la loi du 25 juillet 2008 a été commentée comme suit dans les travaux préparatoires :

' L'arriéré au Conseil d'État est un problème qui ne date pas d'hier et qui s'est amplifié, au cours de ces dix dernières années, au point d'en devenir intenable.

[...]

[...] les citoyens ordinaires, qui sont confrontés à une décision des pouvoirs publics qu'ils considèrent comme illégale, [...] ont [...] la faculté d'introduire des recours en suspension et en annulation devant le Conseil d'État.

Malheureusement, l'ampleur de l'arriéré les condamne à rester des années durant dans l'incertitude à propos de leur statut juridique.

Si, après une annulation, les citoyens en question entendent obtenir des dommages et intérêts, il leur faut intenter une action devant le tribunal civil, puisque le Conseil d'État n'est pas habilité à accorder des dommages et intérêts.

Cinq années s'écoulent en moyenne avant que les citoyens concernés soient fixés sur l'annulation ou non d'une décision pour cause d'infraction à la loi, et puissent, en conséquence, prétendre à des dommages et intérêts.

Or, conformément à l'article 2262bis du Code civil, toutes les actions en réparation d'un dommage fondées sur une responsabilité extracontractuelle se prescrivent par cinq ans à partir du jour qui suit celui où la personne lésée a eu connaissance du dommage ou de son aggravation et de l'identité de la personne responsable.

[...]

Vu la procédure de recours administratif susceptible de s'intercaler, une partie du délai de prescription s'est souvent déjà écoulée avant que le recours en annulation soit introduit devant le Conseil d'État. [...]

Il y a donc une forte probabilité que l'action en réclamation de dommages et intérêts se prescrive au cours de la procédure en annulation. Beaucoup d'avocats conseilleront par conséquent à leurs clients d'engager une action civile immédiatement après l'introduction du recours en annulation ou au cours de la procédure devant le Conseil d'État, et de demander le renvoi de cette action au rôle.

En effet, aux termes de l'article 2244 du Code civil, une citation en justice forme une interruption civile. Conformément à une jurisprudence constante, cette interruption subsiste d'ailleurs tant que l'affaire reste pendante, si bien que le nouveau délai de prescription ne commence à courir qu'après la fin de l'instance en question.

Cette pratique juridique née du mauvais fonctionnement de l'institution n'est cependant pas une bonne chose, dans la mesure où elle rejette entièrement sur le citoyen le risque de la perte du droit à des dommages et intérêts : c'est le citoyen qui devient une victime potentielle de la lenteur anormale de la justice. Par ailleurs, cette façon de faire encombre les rôles des tribunaux civils d'affaires qui ne sont pas en état d'être jugées pendant des années, créant ainsi un surcroît inutile de la charge administrative.

Cela représente en outre un coût supplémentaire inutile à charge du citoyen qui doit constater au bout du compte que la décision contestée des pouvoirs publics n'a pas été annulée (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 2007, n° 4-10/1, pp. 1-3).

Le ministre de la Justice a encore exposé, au sein de la commission compétente du Sénat :

' Il y a tout d'abord un problème d'interprétation lié au fait que toute action en réparation d'un dommage fondée sur une responsabilité extracontractuelle se prescrit par cinq ans. Ensuite et surtout, il y a l'interprétation des articles 100 et 101 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, qui reprennent le texte de l'article 1^{er} de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'État et des provinces, lequel instaure un délai de prescription de 5 ans sans fixer d'autres conditions. Par arrêt du 16 février 2006, la Cour de cassation a considéré qu'une requête devant le Conseil d'État n'a pas d'effet suspensif. Compte tenu de l'arriéré du Conseil d'État, il y a donc de fortes chances que le droit de réclamer des dommages et intérêts soit frappé de prescription alors que la procédure d'annulation est encore en cours. Le justiciable se voit donc contraint d'intenter une action au civil immédiatement après avoir introduit son recours en annulation.

Il est peu probable que ce problème soit résolu par la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'État, qui renvoie le contentieux des étrangers devant une autre instance.

À cela vient s'ajouter qu'un arrêt de la Cour de cassation du 16 février 2006 est venu infirmer la thèse admise jusqu'alors selon laquelle une procédure administrative devant le Conseil d'État interrompait la prescription du dédommagement civil, par analogie avec l'article 2244 du Code civil. La Cour a estimé que la requête en annulation d'un acte administratif devant le Conseil d'État n'interrompt ni ne suspend la prescription du droit de réclamer, devant un tribunal civil, une réparation pour acte public illicite. En effet, le recours devant le Conseil d'État a un effet objectif. L'intervenant considère toutefois à cet égard qu'une décision sur un contentieux objectif peut avoir des effets juridiques portant atteinte à des droits subjectifs. En effet, selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation, l'arrêt d'annulation apporte la preuve de l'illicéité d'un acte. En ce sens, pareil arrêt a en réalité une portée multiple.

L'on pourrait affirmer que le délai de prescription de 5 ans applicable aux actes publics est constitutif d'une discrimination par rapport aux délais de prescription judiciaires applicables aux actes des personnes privées; pourquoi soumettre les actions dirigées contre les pouvoirs publics à un délai de prescription différent de celui applicable aux autres actions ? (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-10/3, pp. 2-3).

B.7.2. La proposition de loi initialement déposée entendait conférer un caractère suspensif, au civil, à l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, jusqu'à la date de notification de l'arrêt conformément à l'article 36 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 2007, n° 4-10/1, p. 5).

B.7.3. Dans son avis, la section de législation du Conseil d'État a observé, à propos du caractère suspensif de la prescription qui était envisagé :

' 3. Lorsqu'un délai de prescription est suspendu, le temps écoulé avant cette suspension doit être comptabilisé dans le délai dont le solde reprend son cours au terme de celle-ci. En revanche, un délai de prescription interrompu recommence entièrement dès que la cause de l'interruption cesse de produire son effet.

Le mécanisme de la suspension ' pendant la période où le recours en annulation des actes administratifs en question est pendant devant le Conseil d'État ' placera les destinataires de la règle devant la difficulté de déterminer de manière exacte le laps de temps écoulé et, par voie de conséquence, celui restant à courir, spécialement lorsque la date de l'introduction du recours n'est pas connue. Cette question est pertinente principalement s'il est envisagé qu'un tiers à la procédure devant le Conseil d'État bénéficie du régime de suspension.

Il convient notamment de tenir compte du fait que la date de prise de cours du délai de suspension, qui correspondrait à celle de l'introduction du recours devant le Conseil d'État, n'est pas toujours déterminable de manière aisée par les tiers puisqu'elle dépend, non pas de la date de l'acte en cause mais, compte tenu de l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, de la publication, de la notification ou de la prise de connaissance, selon le cas, de cet acte;

Il convient également de prendre en considération notamment les articles 14, § 3, et 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. En tout état de cause, la date de la prise de cours du délai de recours en annulation sera plus éloignée que soixante jours après la date de l'acte administratif en cause, parfois dans une mesure importante en cas de tardiveté de la publication, de la notification ou de la prise de connaissance de cet acte, avec la conséquence que cela emporte quant à la détermination du délai écoulé avant la suspension du délai de prescription. Les difficultés ici exposées paraissent devoir être particulièrement importantes dans l'hypothèse, assez fréquente dans la pratique, où c'est la prise de connaissance de l'acte en cause qui fait courir le délai de recours devant le Conseil d'État.

Le législateur est invité à examiner, à l'instar de ce que prévoient, *mutatis mutandis*, l'article 2244 du Code civil et l'article 101, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, s'il ne serait pas plus simple de recourir plutôt à un régime d'interruption de la prescription par l'effet de l'introduction d'un recours au Conseil d'État, un nouveau délai prenant son envol au terme de la procédure devant cette dernière juridiction.

[...]

4. Qu'il soit recouru à un système de suspension ou d'interruption, la question se pose de savoir comment appliquer le mécanisme si le recours introduit devant le Conseil d'État est irrecevable ou que celui-ci n'est pas compétent.

Selon les termes du projet à l'examen, il suffit qu'un recours soit introduit pour que le délai de prescription soit suspendu, même dans les hypothèses qui sont ici soulevées.

Il appartient au législateur d'examiner cette question et de la régler de manière expresse dans le dispositif, en prenant attitude notamment sur l'applicabilité à ces questions des articles 2246 et 2247 du Code civil (*Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, DOC 52-0832/004, pp. 8-10).

B.7.4. À la suite de cet avis, un amendement a été déposé en vue d'instaurer un mécanisme d'interruption de la prescription en lieu et place du mécanisme de suspension prévu pour simplifier le décompte du délai de prescription. Cet amendement était justifié comme suit :

' Il est dès lors nécessaire d'apporter la précision, déjà consacrée par la Cour de Cassation dans son arrêt du 11 janvier 1957 (*Pas.* 1957, p. 523) ainsi que par l'article 101 des lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'État, selon laquelle l'interruption de la prescription par une citation en justice se prolonge jusqu'à la clôture de l'instance.

Il est stipulé qu'un recours en annulation a les mêmes effets juridiques qu'une citation en justice en ce qui concerne l'interruption de la prescription de l'action en réparation d'un dommage formée au motif de l'illégalité de l'acte administratif attaqué.

Il en découle notamment que, comme pour une citation, l'interruption par un recours en annulation se prolongera jusqu'à la clôture de l'instance, c'est-à-dire jusqu'au prononcé de l'arrêt, et qu'elle ne profitera qu'à celui qui a accompli l'acte interruptif ' (*Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, DOC 52-0832/005, p. 2).

B.8.1. Comme il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.7.1, l'objectif du législateur était de ne pas faire peser sur le justiciable les conséquences liées à l'arriéré du Conseil d'État. D'une part, il entendait éviter que l'action en réparation du dommage devant le juge civil soit prescrite si le justiciable obtient l'annulation de l'acte administratif attaqué plus de cinq ans après avoir introduit un recours auprès du Conseil d'État. D'autre part, le législateur entendait éviter que le justiciable qui introduit un recours en annulation auprès du Conseil d'État soit tenu, à titre conservatoire, d'introduire une action devant le juge civil pour éviter cette prescription, impliquant des coûts supplémentaires liés à l'engagement de cette procédure conservatoire, qui peut par la suite s'avérer inutile.

B.8.2. Le législateur entendait également mettre un terme à une pratique qui encombre les rôles des tribunaux civils d'affaires qui ne sont pas en état d'être jugées.

B.8.3. Il ressort enfin des travaux préparatoires que la loi du 25 juillet 2008 ne peut être dissociée de deux arrêts de la Cour de cassation du 16 février 2006, par lesquels il a été jugé que ' le recours en annulation formé contre un acte administratif devant le Conseil d'État n'interrompt ni ne suspend la prescription du droit de réclamer une indemnisation devant un tribunal civil en se fondant sur un acte illicite des autorités ' (*Cass.*, 16 février 2006, C.05.0022.N et C.05.0050.N).

[...]

B.12.1. Les motifs pour lesquels le Conseil d'État peut rejeter un recours en annulation sans avoir examiné le fond de l'affaire peuvent être nombreux. Il en est ainsi notamment lorsque le requérant perd son intérêt à agir en cours d'instance devant la haute juridiction administrative pour des raisons qui sont indépendantes de sa volonté, tel que c'est le cas dans l'espèce soumise à la juridiction *a quo*.

Le délai qui s'est écoulé entre la date d'introduction du recours et celle à laquelle le Conseil d'État rend son arrêt peut être particulièrement long et résulter lui aussi de circonstances indépendantes de la volonté du requérant, comme c'est le cas dans l'espèce soumise au juge *a quo*, de sorte que le délai prévu pour introduire une action civile en dédommagement est entre-temps expiré.

B.12.2. Comme l'appelant devant la juridiction *a quo* le souligne, au moment de l'introduction de son recours devant le Conseil d'État, le requérant n'est pas en mesure de prévoir les circonstances qui peuvent aboutir à ce qu'un arrêt de rejet soit rendu ni le délai dans lequel le Conseil d'État va statuer. Si la procédure devant le Conseil d'État dure plus de cinq ans, l'absence d'effet interruptif de la prescription qui découle, en cas d'arrêt de rejet, de la disposition en cause a pour effet de priver le justiciable de toute possibilité d'introduire devant le juge civil, dans les délais, une action en réparation du dommage contre l'autorité administrative.

Le seul moyen dont dispose le requérant pour préserver ses droits est l'intentement d'une action devant le juge civil, parallèlement à l'introduction d'un recours en annulation auprès du Conseil d'État, ce qui ferait toutefois échec à l'économie procédurale précisément recherchée par le législateur.

B.12.3. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, l'absence d'effet interruptif de la prescription liée à un arrêt de rejet rendu par le Conseil d'État ne pourrait être justifiée par le souci d'harmoniser le régime en cause avec celui prévu en matière de citation en justice à l'article 2247 du Code civil.

Comme il est dit en B.2, l'article 101 des lois sur la comptabilité de l'État renvoie aux règles du droit commun pour l'interruption de la prescription, soit celles qui sont prescrites par la section I du chapitre IV, titre XX, livre III du Code civil, sous les articles 2242 à 2250 du Code. Bien que l'article 2244 dudit Code renvoie aux règles de cette section, y compris celle prévue à l'article 2247, il y a lieu de relever que, lorsque le justiciable introduit une citation devant le juge civil, ce dernier est appelé à statuer sur l'affaire dans le cadre d'une seule et même procédure portant sur des droits subjectifs au cours de laquelle le justiciable a pu faire valoir l'ensemble de ses arguments. La circonstance que, par l'application de l'article 2247 du Code civil, l'interruption de la prescription soit regardée comme non avenue en cas de rejet de l'action judiciaire pour des motifs de fond ou de forme, n'a pas entaché l'examen du fondement de la demande. Le justiciable n'a pas pu, en pareil cas, être d'une quelconque manière victime d'un retard de la juridiction judiciaire saisie puisque c'est précisément ce juge qui statue avec une interruption du délai de prescription tant que la décision n'est pas rendue.

B.12.4. En revanche, le justiciable qui saisit le Conseil d'État d'un recours en annulation, au contentieux objectif, peut voir ce recours rejeté pour un motif étranger au fond de l'affaire. Il doit introduire une nouvelle procédure, au contentieux subjectif cette fois, devant les juridictions civiles pour obtenir un dédommagement s'il démontre l'illégalité de l'acte administratif contesté, ce qui nécessite un examen du fond de l'affaire par le juge civil saisi.

Un tel recours lui est toutefois refusé si la procédure devant le Conseil d'État dure plus de cinq ans, de sorte que, par suite de l'application de l'article 2244, § 1^{er}, alinéa 3, du Code civil, combiné avec les articles 100 et 101 des lois sur la comptabilité de l'État, le délai pour introduire son action en réparation devant le juge civil a expiré.

B.13. Il résulte de ce qui précède qu'en ce qu'elle ne confère un effet interruptif de la prescription qu'aux recours introduits devant le Conseil d'État qui aboutissent à un arrêt d'annulation, la disposition en cause n'est pas pertinente par rapport aux objectifs mentionnés en B.7 et B.8, dès lors qu'elle oblige toujours le justiciable qui choisit d'attaquer un acte administratif devant le Conseil d'État à introduire également une action en réparation du dommage devant le juge civil, à titre conservatoire, pour éviter la prescription de son action ».

B.5. Pour des motifs identiques à ceux qui sont contenus dans l'arrêt n° 148/2018 précité, le moyen unique est fondé.

Par ces motifs,

la Cour

annule le mot « annulé » dans l'article 2244, § 1^{er}, alinéa 3, du Code civil.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 28 février 2019.

Le greffier,

F. Meersschaut

Le président,

A. Alen

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

[2019/201112]

Auszug aus dem Entscheid Nr. 40/2019 vom 28. Februar 2019

Geschäftsverzeichnisnummer 7044

In Sachen: Klage auf Nichtigklärung der Wortfolge « für nichtig erklärten » in Artikel 2244 § 1 Absatz 3 des Zivilgesetzbuches, erhoben von Annick Meurant und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und F. Daoût, und den Richtern L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goeij, P. Nihoul, T. Giet und J. Moerman, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 10. November 2018 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 20. November 2018 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Annick Meurant, Jan Stevens, Guido Van Loon, Denis Malcorps, Jan Creve und Frank Bels, unterstützt und vertreten durch RA P. Vande Castele, in Antwerpen zugelassen, Klage auf Nichtigklärung der Wortfolge « für nichtig erklärten » in Artikel 2244 § 1 Absatz 3 des Zivilgesetzbuches.

Am 5. Dezember 2018 haben die referierenden Richter T. Merckx-Van Goeij und P. Nihoul, in Anwendung von Artikel 72 Absatz 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof den Gerichtshof davon in Kenntnis gesetzt, dass sie dazu veranlasst werden könnten, vorzuschlagen, die Untersuchung der Rechtssache durch einen Vorverfahrensentscheid zu erledigen.

(...)

II. Rechtliche Würdigung

(...)

In Bezug auf die Zulässigkeit

B.1. Der Ministerrat stellt das Interesse der klagenden Parteien in Abrede.

B.2. Die klagenden Parteien sind alle natürliche Personen, die Nichtigkeitsklagen beim Staatsrat eingereicht haben und in der Rechtssache, die zu dem Entscheid Nr. 148/2018 vom 8. November 2018 geführt hat, als intervenierende Parteien aufgetreten sind. Sie weisen das erforderliche Interesse nach.

Die Einrede wird abgewiesen.

In Bezug auf den einzigen Klagegrund

B.3. Der einzige Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem den beim Staatsrat eingeleiteten Klagen, die nicht zu einem Nichtigkeitsentscheid führen, keine verjährungsunterbrechende Wirkung verliehen wird.

B.4. In seinem Entscheid Nr. 148/2018 hat der Gerichtshof geurteilt:

« B.6.2. Artikel 2244 § 1 Absatz 3 des Zivilgesetzbuches bestimmt, dass ' für die Anwendung des vorliegenden Abschnitts ' eine Klage auf Nichtigklärung eines Verwaltungsakts beim Staatsrat, was die Klage auf Wiedergutmachung des durch den für nichtig erklärten Verwaltungsakt verursachten Schadens betrifft, dieselben Wirkungen hat wie eine Ladung vor Gericht.

Der Abschnitt, auf den sich Artikel 2244 § 1 Absatz 3 bezieht, ist Abschnitt I von Kapitel IV des Titels XX des Zivilgesetzbuches, der die Artikel 2242 bis 2250 enthält.

B.6.3. Artikel 2247 des Zivilgesetzbuches bestimmt:

' Nimmt der Kläger seine Klage zurück

[...]

oder wird seine Klage abgewiesen,

wird die Unterbrechung als hinfällig angesehen '.

B.7.1. Diese Abänderung von Artikel 2244 des Zivilgesetzbuches durch das Gesetz vom 25. Juli 2008 wurde in den Vorarbeiten wie folgt kommentiert:

' L'arriéré au Conseil d'État est un problème qui ne date pas d'hier et qui s'est amplifié, au cours de ces dix dernières années, au point d'en devenir intenable.

[...]

[...] les citoyens ordinaires, qui sont confrontés à une décision des pouvoirs publics qu'ils considèrent comme illégale, [...] ont [...] la faculté d'introduire des recours en suspension et en annulation devant le Conseil d'État.

Malheureusement, l'ampleur de l'arriéré les condamne à rester des années durant dans l'incertitude à propos de leur statut juridique.

Si, après une annulation, les citoyens en question entendent obtenir des dommages et intérêts, il leur faut intenter une action devant le tribunal civil, puisque le Conseil d'État n'est pas habilité à accorder des dommages et intérêts.

Cinq années s'écoulent en moyenne avant que les citoyens concernés soient fixés sur l'annulation ou non d'une décision pour cause d'infraction à la loi, et puissent, en conséquence, prétendre à des dommages et intérêts.

Or, conformément à l'article 2262bis du Code civil, toutes les actions en réparation d'un dommage fondées sur une responsabilité extracontractuelle se prescrivent par cinq ans à partir du jour qui suit celui où la personne lésée a eu connaissance du dommage ou de son aggravation et de l'identité de la personne responsable.

[...]

Vu la procédure de recours administratif susceptible de s'intercaler, une partie du délai de prescription s'est souvent déjà écoulée avant que le recours en annulation soit introduit devant le Conseil d'État. [...]

Il y a donc une forte probabilité que l'action en réclamation de dommages et intérêts se prescrive au cours de la procédure en annulation. Beaucoup d'avocats conseilleront par conséquent à leurs clients d'engager une action civile immédiatement après l'introduction du recours en annulation ou au cours de la procédure devant le Conseil d'État, et de demander le renvoi de cette action au rôle.

En effet, aux termes de l'article 2244 du Code civil, une citation en justice forme une interruption civile. Conformément à une jurisprudence constante, cette interruption subsiste d'ailleurs tant que l'affaire reste pendante, si bien que le nouveau délai de prescription ne commence à courir qu'après la fin de l'instance en question.

Cette pratique juridique née du mauvais fonctionnement de l'institution n'est cependant pas une bonne chose, dans la mesure où elle rejette entièrement sur le citoyen le risque de la perte du droit à des dommages et intérêts : c'est le citoyen qui devient une victime potentielle de la lenteur anormale de la justice. Par ailleurs, cette façon de faire encombre les rôles des tribunaux civils d'affaires qui ne sont pas en état d'être jugées pendant des années, créant ainsi un surcroît inutile de la charge administrative.

Cela représente en outre un coût supplémentaire inutile à charge du citoyen qui doit constater au bout du compte que la décision contestée des pouvoirs publics n'a pas été annulée' (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 2007, n° 4-10/1, pp. 1-3).

Der Justizminister hat außerdem im zuständigen Ausschuss des Senats dargelegt:

' Il y a tout d'abord un problème d'interprétation lié au fait que toute action en réparation d'un dommage fondée sur une responsabilité extracontractuelle se prescrit par cinq ans. Ensuite et surtout, il y a l'interprétation des articles 100 et 101 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, qui reprennent le texte de l'article 1^{er} de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'État et des provinces, lequel instaure un délai de prescription de 5 ans sans fixer d'autres conditions. Par arrêt du 16 février 2006, la Cour de cassation a considéré qu'une requête devant le Conseil d'État n'a pas d'effet suspensif. Compte tenu de l'arriéré du Conseil d'État, il y a donc de fortes chances que le droit de réclamer des dommages et intérêts soit frappé de prescription alors que la procédure d'annulation est encore en cours. Le justiciable se voit donc contraint d'intenter une action au civil immédiatement après avoir introduit son recours en annulation.

Il est peu probable que ce problème soit résolu par la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'État, qui renvoie le contentieux des étrangers devant une autre instance.

À cela vient s'ajouter qu'un arrêt de la Cour de cassation du 16 février 2006 est venu infirmer la thèse admise jusqu'alors selon laquelle une procédure administrative devant le Conseil d'État interrompait la prescription du dédommagement civil, par analogie avec l'article 2244 du Code civil. La Cour a estimé que la requête en annulation d'un acte administratif devant le Conseil d'État n'interrompt ni ne suspend la prescription du droit de réclamer, devant un tribunal civil, une réparation pour acte public illicite. En effet, le recours devant le Conseil d'État a un effet objectif. L'intervenant considère toutefois à cet égard qu'une décision sur un contentieux objectif peut avoir des effets juridiques portant atteinte à des droits subjectifs. En effet, selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation, l'arrêt d'annulation apporte la preuve de l'illicéité d'un acte. En ce sens, pareil arrêt a en réalité une portée multiple.

L'on pourrait affirmer que le délai de prescription de 5 ans applicable aux actes publics est constitutif d'une discrimination par rapport aux délais de prescription judiciaires applicables aux actes des personnes privées; pourquoi soumettre les actions dirigées contre les pouvoirs publics à un délai de prescription différent de celui applicable aux autres actions ?' (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-10/3, pp. 2-3).

B.7.2. Mit dem ursprünglich vorgelegten Gesetzesvorschlag sollte der Einreichung einer Klage auf Nichtigerklärung beim Staatsrat in Zivilsachen eine aussetzende Wirkung bis zum Datum der Notifizierung des Entscheids gemäß Artikel 36 des Erlasses des Regenten vom 23. August 1948 zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates verliehen werden (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 2007, Nr. 4-10/1, S. 5).

B.7.3. In ihrem Gutachten hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats zu der geplanten die Verjährung aussetzenden Beschaffenheit bemerkt:

' 3. Lorsqu'un délai de prescription est suspendu, le temps écoulé avant cette suspension doit être comptabilisé dans le délai dont le solde reprend son cours au terme de celle-ci. En revanche, un délai de prescription interrompu recommence entièrement dès que la cause de l'interruption cesse de produire son effet.

Le mécanisme de la suspension ' pendant la période où le recours en annulation des actes administratifs en question est pendant devant le Conseil d'État ' placera les destinataires de la règle devant la difficulté de déterminer de manière exacte le laps de temps écoulé et, par voie de conséquence, celui restant à courir, spécialement lorsque la date de l'introduction du recours n'est pas connue. Cette question est pertinente principalement s'il est envisagé qu'un tiers à la procédure devant le Conseil d'État bénéficie du régime de suspension.

Il convient notamment de tenir compte du fait que la date de prise de cours du délai de suspension, qui correspondrait à celle de l'introduction du recours devant le Conseil d'État, n'est pas toujours déterminable de manière aisée par les tiers puisqu'elle dépend, non pas de la date de l'acte en cause mais, compte tenu de l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, de la publication, de la notification ou de la prise de connaissance, selon le cas, de cet acte;

Il convient également de prendre en considération notamment les articles 14, § 3, et 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. En tout état de cause, la date de la prise de cours du délai de recours en annulation sera plus éloignée que soixante jours après la date de l'acte administratif en cause, parfois dans une mesure importante en cas de tardiveté de la publication, de la notification ou de la prise de connaissance de cet acte, avec la conséquence que cela emporte quant à la détermination du délai écoulé avant la suspension du délai de prescription. Les difficultés ici exposées paraissent devoir être particulièrement importantes dans l'hypothèse, assez fréquente dans la pratique, où c'est la prise de connaissance de l'acte en cause qui fait courir le délai de recours devant le Conseil d'État.

Le législateur est invité à examiner, à l'instar de ce que prévoient, *mutatis mutandis*, l'article 2244 du Code civil et l'article 101, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, s'il ne serait pas plus simple de recourir plutôt à un régime d'interruption de la prescription par l'effet de l'introduction d'un recours au Conseil d'État, un nouveau délai prenant son envol au terme de la procédure devant cette dernière juridiction.

[...]

4. Qu'il soit recouru à un système de suspension ou d'interruption, la question se pose de savoir comment appliquer le mécanisme si le recours introduit devant le Conseil d'État est irrecevable ou que celui-ci n'est pas compétent.

Selon les termes du projet à l'examen, il suffit qu'un recours soit introduit pour que le délai de prescription soit suspendu, même dans les hypothèses qui sont ici soulevées.

Il appartient au législateur d'examiner cette question et de la régler de manière expresse dans le dispositif, en prenant attitude notamment sur l'applicabilité à ces questions des articles 2246 et 2247 du Code civil ' (*Doc. parl., Chambre, 2007-2008, DOC 52-0832/004, pp. 8-10*).

B.7.4. Infolge dieses Gutachtens wurde ein Abänderungsantrag gestellt, um eine Regelung zur Unterbrechung der Verjährung anstelle der vorgesehenen Regelung zur Aussetzung einzuführen, um die Berechnung der Verjährungsfrist zu vereinfachen. Dieser Abänderungsantrag wurde begründet wie folgt:

' Il est dès lors nécessaire d'apporter la précision, déjà consacrée par la Cour de Cassation dans son arrêt du 11 janvier 1957 (Pas. 1957, p. 523) ainsi que par l'article 101 des lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'État, selon laquelle l'interruption de la prescription par une citation en justice se prolonge jusqu'à la clôture de l'instance.

Il est stipulé qu'un recours en annulation a les mêmes effets juridiques qu'une citation en justice en ce qui concerne l'interruption de la prescription de l'action en réparation d'un dommage formée au motif de l'illégalité de l'acte administratif attaqué.

Il en découle notamment que, comme pour une citation, l'interruption par un recours en annulation se prolongera jusqu'à la clôture de l'instance, c'est-à-dire jusqu'au prononcé de l'arrêt, et qu'elle ne profitera qu'à celui qui a accompli l'acte interruptif ' (*Doc. parl., Chambre, 2007-2008, DOC 52-0832/005, p. 2*).

B.8.1. Wie aus den in B.7.1 erwähnten Vorarbeiten hervorgeht, wollte der Gesetzgeber erreichen, dass die Rechtsuchenden nicht die Folgen des Rückstands des Staatsrates tragen müssen. Er wollte einerseits vermeiden, dass die Klage auf Wiedergutmachung des Schadens bei einem Zivilrichter verjährt ist, wenn der Rechtsuchende die Nichtigerklärung des angefochtenen Verwaltungsakts mehr als fünf Jahre, nachdem eine Klage beim Staatsrat eingereicht wurde, erreicht. Andererseits wollte der Gesetzgeber verhindern, dass der Rechtsuchende, der eine Klage auf Nichtigerklärung beim Staatsrat einreicht, gezwungen ist, um diese Verjährung zu vermeiden, vorsorglich eine Klage beim Zivilrichter einzureichen, was zusätzliche Kosten im Zusammenhang mit der Einleitung dieses vorsorglichen Verfahrens bedeutet, das sich später als nutzlos erweisen kann.

B.8.2. Der Gesetzgeber beabsichtigte außerdem, einer Praxis ein Ende zu setzen, die die Terminlisten der Zivilgerichte mit Rechtssachen füllt, die nicht verhandlungsreif sind.

B.8.3. Schließlich ist aus den Vorarbeiten ersichtlich, dass das Gesetz vom 25. Juli 2008 nicht getrennt von zwei Urteilen des Kassationshofes vom 16. Februar 2006 betrachtet werden kann, mit denen entschieden wurde, dass « die Klageschrift auf Nichtigerklärung einer Verwaltungshandlung vor dem Staatsrat die Verjährung des Rechtes, bei einem Zivilgericht Schadenersatz wegen einer unrechtmäßigen behördlichen Handlung zu fördern, nicht unterbricht oder aussetzt » (*Kass., 16. Februar 2006, C.05.0022.N und C.05.0050.N*).

[...]

B.12.1. Der Staatsrat kann eine Klage auf Nichtigerklärung aus zahlreichen Gründen zurückweisen, ohne die Rechtssache in der Sache geprüft zu haben. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Kläger vor dem Staatsrat sein Interesse an der Klageerhebung im Laufe des Verfahrens vor dem hohen Verwaltungsgericht aus von seinem Willen unabhängigen Gründen verliert, wie es in der dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan unterbreiteten Sache der Fall ist.

Der Zeitraum, der zwischen dem Datum der Einreichung der Klage und dem Datum verstrichen ist, an dem der Staatsrat seinen Entscheid erlässt, kann außerordentlich lang sein und sich ebenfalls aus von seinem Willen unabhängigen Umständen ergeben, wie es in dem Fall, der dem vorlegenden Richter unterbreitet wurde, zutrifft, sodass die Frist zur Einreichung einer Schadenersatzklage zwischenzeitlich verjährt ist.

B.12.2. Wie es der Berufungskläger vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan unterstreicht, war der Kläger zum Zeitpunkt der Einreichung seiner Klage beim Staatsrat weder in der Lage, die Umstände, die dazu führen können, dass ein Ablehnungsentscheid ergeht, noch die Frist vorherzusehen, in der der Staatsrat entscheiden wird. Wenn das Verfahren vor dem Staatsrat länger als fünf Jahre dauert, hat die fehlende verjährungsunterbrechende Wirkung, die sich aus der fraglichen Bestimmung im Fall eines Ablehnungsentscheids ergibt, die Folge, dass dem Rechtsuchenden jede Möglichkeit genommen wird, beim Zivilrichter fristgerecht eine Klage auf Wiedergutmachung des Schadens gegen die Verwaltungsbehörde zu erheben.

Die einzige Möglichkeit, über die der Kläger verfügt, um seine Rechte zu wahren, ist die Einleitung einer Klage beim Zivilrichter gleichzeitig mit der Einreichung einer Klage auf Nichtigerklärung beim Staatsrat, was jedoch im Widerspruch zu der Verfahrensökonomie stehen würde, die ja vom Gesetzgeber angestrebt wurde.

B.12.3. Im Gegensatz zu dem, was der Ministerrat ausführt, kann die fehlende verjährungsunterbrechende Wirkung, die mit einem Ablehnungsbescheid durch den Staatsrat verbunden ist, nicht mit dem Bemühen gerechtfertigt werden, die fragliche Regelung an die bei einer Ladung vor Gericht vorgesehene Regelung in Artikel 2247 des Zivilgesetzbuches anzugleichen.

Wie in B.2 erwähnt, verweist Artikel 101 der Gesetze über die Staatsbuchführung bezüglich der Unterbrechung der Verjährung auf die gemeinrechtlichen Regeln, das heißt auf die Regeln, die durch Abschnitt I von Buch III Titel XX Kapitel IV des Zivilgesetzbuches in den Artikeln 2242 bis 2250 des Gesetzbuches vorgeschrieben sind. Auch wenn Artikel 2244 dieses Gesetzbuches auf die Regeln dieses Abschnitts, einschließlich der in Artikel 2247 vorgesehenen Regel, verweist, ist festzustellen, dass der Zivilrichter, wenn der Rechtsuchende ihn mit einer Ladung befasst, über die Sache in ein und demselben Verfahren, das sich auf subjektive Rechte bezieht und in dessen Verlauf der Rechtsuchende alle seine Argumente vorbringen kann, entscheidet. Der Umstand, dass durch die Anwendung von Artikel 2247 des Zivilgesetzbuches im Fall der Abweisung der Klage aus sachlichen oder formalen Gründen die Unterbrechung der Verjährung als hinfällig angesehen wird, beeinträchtigt die Prüfung der Begründetheit der Klage nicht. Der Rechtsuchende kann in einem solchen Fall unter keinen Umständen das Opfer eines Rückstands des angerufenen Rechtsprechungsorgans werden, denn es ist gerade dieser Richter, der mit einer Unterbrechung der Verjährungsfrist, solange die Entscheidung nicht ergangen ist, entscheidet.

B.12.4. Dagegen kann es dem Rechtsuchenden, der den Staatsrat mit einer Klage auf Nichtigerklärung im Rahmen eines objektiven Streitverfahrens befasst, passieren, dass diese Klage aus einem Grund abgewiesen wird, der nichts mit der Sache selbst zu tun hat. Er muss ein neues Verfahren einleiten, dieses Mal im Rahmen des subjektiven Streitverfahrens vor den Zivilgerichten, um einen Schadenersatz zu erlangen, wenn er die Rechtswidrigkeit des angefochtenen Verwaltungsakts nachweist, was eine Prüfung in der Sache durch den angerufenen Zivilrichter erfordert.

Eine solche Klage ist ihm jedoch verwehrt, wenn das Verfahren vor dem Staatsrat länger als fünf Jahre dauert, sodass infolge der Anwendung von Artikel 2244 § 1 Absatz 3 des Zivilgesetzbuches in Verbindung mit den Artikeln 100 und 101 der Gesetze über die Staatsbuchführung die Frist zur Einreichung der Klage auf Wiedergutmachung vor dem Zivilrichter abgelaufen ist.

B.13. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die fragliche Bestimmung, insofern sie nur den beim Staatsrat eingereichten Klagen, die zu einem Nichtigkeitsentscheid führen, eine verjährungsunterbrechende Wirkung verleiht, für die in B.7 und B.8 erwähnten Zielsetzungen nicht sachdienlich ist, da sie den Rechtsuchenden, der sich entscheidet, einen Verwaltungsakt vor dem Staatsrat anzufechten, weiterhin dazu zwingt, vorsorglich ebenfalls eine Klage auf Wiedergutmachung des Schadens vor dem Zivilrichter einzureichen, um die Verjährung seiner Ansprüche zu verhindern ».

B.5. Aus den gleichen Gründen, wie sie im vorerwähnten Entscheid Nr. 148/2018 dargelegt wurden, ist der einzige Klagegrund begründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erklärt die Wortfolge « für nichtig erklärten » in Artikel 2244 § 1 Absatz 3 des Zivilgesetzbuches für nichtig.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 28. Februar 2019.

Der Kanzler,

F. Meersschant

Der Präsident,

A. Alen

**SERVICE PUBLIC FEDERAL ECONOMIE,
P.M.E., CLASSES MOYENNES ET ENERGIE**

[C – 2019/40478]

17 MARS 2019. — Loi portant l'introduction du procès-verbal électronique pour les services d'inspection du Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Energie et modifiant le Code pénal social (1)

PHILIPPE, Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, Salut.

La Chambre des représentants a adopté et Nous sanctionnons ce qui suit :

CHAPITRE 1^{er}. — *Disposition générale*

Article 1^{er}. La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

CHAPITRE 2. — *Le procès-verbal électronique*

Art. 2. Pour l'application de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution, l'on entend par :

1° le Comité de gestion : le Comité de gestion de la banque de données e-PV visé à l'article 100/8 du Code pénal social;

2° la carte d'identité électronique : la carte d'identité électronique visée par la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques;

3° l'e-PV : le procès-verbal de constatation des infractions qui est établi, enregistré et envoyé conformément au modèle visé à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, au moyen de l'application informatique conçue à cette fin visée à l'article 100/2, alinéa 1^{er}, du Code pénal social;

4° la banque de données e-PV : la banque de données visée à l'article 100/6 du Code pénal social, dans laquelle sont intégrées et conservées les données des e-PV qui sont contenues dans le modèle visé à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, ainsi que les données contenues dans les annexes de ces e-PV.

Art. 3. § 1^{er}. Le Roi désigne les services d'inspection du Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie dont les agents établissent, conformément à la présente loi, leurs procès-verbaux au moyen de l'application informatique conçue à cette fin visée à l'article 100/2, alinéa 1^{er}, du Code pénal social.

En complément aux mesures prises par le Comité de gestion, telles que visées à l'article 100/2, deuxième alinéa, du Code pénal social, le Roi désigne les agents qui prennent toutes les mesures nécessaires afin d'assurer la continuité du service, notamment pour le cas dans lequel un procès-verbal ne peut pas être établi conformément à l'alinéa premier suite à un cas de force majeure, particulièrement en raison d'un dysfonctionnement de l'application informatique ou en cas de perte, de vol ou de dégradation de la carte d'identité électronique de l'agent verbalisant.

§ 2. Le Roi établit une liste des lois dont une infraction peut faire l'objet d'un e-PV, conformément à la présente loi.

Art. 4. § 1^{er}. Les agents qui, en application de l'article 3, § 1^{er}, deuxième alinéa, sont désignés par le Roi, déterminent les droits d'accès de leurs subordonnés aux données de la banque de données

**FEDERALE OVERHEIDSDIENST ECONOMIE,
K.M.O., MIDDENSTAND EN ENERGIE**

[C – 2019/40478]

17 MAART 2019. — Wet tot invoering van het elektronisch proces-verbaal bij de inspectiediensten van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie en tot wijziging van het Sociaal Strafwetboek (1)

FILIP, Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet.

De Kamer van volksvertegenwoordigers heeft aangenomen en Wij bekrachtigen hetgeen volgt :

HOOFDSTUK 1. — *Algemene bepaling*

Artikel 1. Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

HOOFDSTUK 2. — *Het elektronisch proces-verbaal*

Art. 2. Voor de toepassing van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten, wordt verstaan onder:

1° het Beheerscomité: het Beheerscomité van de databank e-PV, bedoeld in artikel 100/8 van het Sociaal Strafwetboek;

2° de elektronische identiteitskaart: de elektronische identiteitskaart bedoeld in de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen;

3° het e-PV: het proces-verbaal tot vaststelling van inbreuken dat wordt aangemaakt, opgeslagen en verzonden overeenkomstig het in artikel 3, § 1, eerste lid, bedoelde model via de daartoe ontworpen informatietoepassing bedoeld in artikel 100/2, eerste lid, van het Sociaal Strafwetboek;

4° de databank e-PV: de databank bedoeld in het artikel 100/6 van het Sociaal Strafwetboek, waarin de gegevens van de e-PV's die opgenomen zijn in het in artikel 3, § 1, eerste lid, bedoelde model evenals de gegevens opgenomen in de bijlagen bij deze e-PV's, worden opgeslagen en bijgehouden.

Art. 3. § 1. De Koning wijst de inspectiediensten van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie aan waarvan de ambtenaren, overeenkomstig deze wet, voor de aanmaak van hun processen-verbaal gebruik maken van de daartoe ontworpen informatietoepassing bedoeld in artikel 100/2, eerste lid, van het Sociaal Strafwetboek.

Aanvullend op de maatregelen genomen door het Beheerscomité, zoals bedoeld in artikel 100/2, tweede lid, van het Sociaal Strafwetboek, duidt de Koning de ambtenaren aan die alle noodzakelijke maatregelen nemen om de continuïteit van de dienst te verzekeren, onder meer in het geval dat het proces-verbaal niet overeenkomstig het eerste lid kan aangemaakt worden ingevolge overmacht, inzonderheid wegens het disfunctioneren van de informatietoepassing of in geval van verlies, diefstal of beschadiging van de elektronische identiteitskaart van de verbaliserende ambtenaar.

§ 2. De Koning legt een lijst vast van wetten waarvan een inbreuk overeenkomstig deze wet het voorwerp kan uitmaken van een e-PV.

Art. 4. § 1. De ambtenaren die, in toepassing van artikel 3, § 1, tweede lid, door de Koning zijn aangewezen, bepalen de toegangsrechten van hun ondergeschikten tot de gegevens van de databank e-PV.