

BELGISCHE SENAAT

BUITENGEWONE ZITTING 2007

10 AUGUSTUS 2007

Wetsvoorstel tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit inzake de verjaring

(Ingediend door mevrouw Martine Taelman)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van het DOC 51-2529/001.

Indien men gelijk krijgt voor de Raad van State, dan moet men daarna nog naar de burgerlijke rechter stappen om schadevergoeding te eisen. Het rechtsherstel door schadevergoeding is immers een subjectief recht en valt dus buiten de bevoegdheid van de Raad van State. (1)

De artificiële tweedeling tussen het objectief contentieux en het subjectief contentieux werd destijds gecreëerd om de ongrondwettigheid van de Raad van State te vermijden. De Raad van State was immers geen rechtbank in de zin van artikel 144 van de Grondwet, maar een administratief rechtscollege. De Raad van State oordeelde echter niet alleen over politieke rechten, maar vooral over de geldigheid van de administratieve beslissingen van de administratieve overheden. Behoorde dit contentieux dan volgens artt. 144-145 Grondwet niet aan de rechtbanken toe? Eigenlijk wél, maar dit zou de ongrondwettigheid van de Raad van State impliceren. De Raad van State had destijds immers geen eigen grondwettelijke grondslag zoals nu. (2)

(1) Cass. (Ver.K.) 23 maart 1984 (Lakiere/Zoete), Arr. Cass. 1983-1984, 948; R.W. 1984-85, 15, telkens met concl. E. Krings.

(2) Aangezien de Raad van State sinds 1993 in art. 160-161 G.W. is opgenomen, is deze discussie enigszins achterhaald.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007

10 AOÛT 2007

Proposition de loi modifiant le Code civil et les lois coordonnées sur la comptabilité de l'État en ce qui concerne la prescription

(Déposée par Mme Martine Taelman)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi reprend le texte du DOC 51-2529/001.

Même si l'on obtient gain de cause devant le Conseil d'État, il faut encore saisir ensuite le juge civil pour réclamer des dommages et intérêts. En effet, la réparation par le biais de dommages et intérêts constitue un droit subjectif qui ne relève pas de la compétence du Conseil d'État. (1)

La distinction artificielle entre contentieux objectif et contentieux subjectif a été créée à l'époque pour contourner l'inconstitutionnalité du Conseil d'État qui, bien qu'étant une juridiction administrative et non un tribunal au sens de l'article 144 de la Constitution, statuait non seulement sur les droits politiques, mais surtout sur la validité des décisions administratives des autorités administratives. Ce contentieux relevait en réalité de la compétence des tribunaux, en vertu des articles 144 et 145 de la Constitution. Mais, en admettant cette thèse, on aurait reconnu l'inconstitutionnalité du Conseil d'État. En effet, le Conseil d'État n'avait pas de fondement constitutionnel propre à l'époque, contrairement à aujourd'hui. (2)

(1) Cass. (ch.réunies) 23 mars 1984 (Lakiere/Zoete), Arr. Cass. 1983-1984, 948; R.W. 1984-85, 15, chaque fois avec les concl. de E. Krings.

(2) L'existence du Conseil d'État étant consacrée par les articles 160 et 161 de la Constitution depuis 1993, cette discussion est quelque peu dépassée.

Daarom werd de doctrine van het objectief contentieux ontwikkeld. De burgerlijke en politieke rechten bedoeld in artt. 144-145 Grondwet behoren tot het subjectief contentieux, terwijl de Raad van State over het objectief contentieux oordeelde. De Raad van State was dus niet ongrondwettig.

Het onderscheid tussen subjectieve en objectieve rechten is echter artificieel. Er kan geen subjectief recht bestaan zonder dat een objectief recht dit toekent. Subjectieve en objectieve rechten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. (1)

Deze rechtsleer heeft nog elke dag nefaste gevolgen voor de rechtsbescherming :

— al dan niet dilatoir opgeworpen bevoegdheidsgeschillen;

— verschillen in interpretatie tussen de Raad van State en het Hof van Cassatie die moeten beslecht worden via de omslachtige procedure voor conflicten van attributie; (2)

— tijdsverlies doordat men bij gelijk voor de Raad van State, daarna nog naar de burgerlijke rechter moet stappen om schadevergoeding te eisen.

Dit laatste werd onlangs nog schrijnend geïllustreerd door een arrest van het Hof van Cassatie. Tot dusver werd aangenomen dat een administratieve procedure voor de Raad van State, naar analogie van artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek, de verjaring van de burgerlijke schadevergoeding stuitte.

Het begrip «dagvaarding voor het gerecht» in art. 2244 van het Burgerlijk Wetboek werd immers ruim geïnterpreteerd. Elke akte van rechtsingang die de zaak aanhangig maakt voor het gerecht zou daaronder vallen. Dus ook een verzoekschrift tot vernietiging kwalificeert als «dagvaarding voor het gerecht». (3)

Het Hof van Cassatie stelde echter recent het tegenovergestelde: (4)

«Het verzoekschrift tot vernietiging van een administratieve handeling voor de Raad van State stuit of schorst de verjaring niet van het recht om voor een burgerlijke rechtbank schadevergoeding te vorderen gegrond op een onrechtmatige overheidsdaad.»

(1) Cass. 25 april 1996, *P&B* 1996, (202) 203; *R.W.* 1996-1997, 432; zie de conclusie van advocaat-generaal G. Dubrulle, *ibid.* 1289.

(2) Art. 158 G.W.

(3) Arbrb. Nijvel 4 februari 2000, Soc. Kron. 2002, afl. 2, 63, noot Jacquemain. De arbeidsrechtbank stelt uitdrukkelijk «Het verzoek tot annulatie maakt een dagvaarding in rechte uit in de zin van artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek.»

(4) Cass. 16 februari 2006, 1ste kamer.

C'est pour ce motif que la doctrine du contentieux objectif a été développée. Les droits civils et politiques visés aux articles 144 et 145 de la Constitution relèvent du contentieux subjectif, le Conseil d'État statuant quant à lui sur le contentieux objectif. Le Conseil d'État n'était donc pas inconstitutionnel.

La distinction entre droits subjectifs et droits objectifs est toutefois artificielle. Il ne peut y avoir de droit subjectif qui n'est pas conféré par un droit objectif. Les droits subjectifs et objectifs sont indissociablement liés. (1)

Cette doctrine a encore chaque jour des effets néfastes sur la protection juridique :

— conflits de compétence soulevés dans un but dilatoire ou non;

— divergences d'interprétation entre le Conseil d'État et la Cour de cassation, qui doivent être tranchées par le biais de la procédure complexe applicable aux conflits d'attribution; (2)

— perte de temps, étant donné que la partie qui a obtenu gain de cause devant le Conseil d'État doit ensuite s'adresser au juge civil pour réclamer un dédommagement.

Ce dernier problème a encore récemment été illustré de manière criante par un arrêt de la Cour de cassation. Avant cet arrêt, on admettait qu'une procédure administrative introduite devant le Conseil d'État interrompait la prescription du dédommagement civil, par analogie avec l'article 2244 du Code civil.

La notion de «citation en justice» utilisée à l'article 2244 du Code civil a en effet été interprétée très largement. Elle engloberait tout acte introductif d'une instance en justice. Par conséquent, une requête en annulation constitue également une «citation en justice». (3)

Cependant, la Cour de cassation a récemment adopté le point de vue contraire (4) :

«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.» (traduction)

(1) Cass., 25 avril 1996, *P&B* 1996, (202) 203; *R.W.* 1996-1997, 432; voir les conclusions de l'avocat général G. Dubrulle, *ibid.* 1289.

(2) Art. 158 de la Constitution.

(3) Tribunal du travail de Nivelles, 4 février 2000, Chron. Dr. Soc. 2002, 2, 63, note Jacquemain. Le tribunal du travail souligne expressément que la requête en annulation constitue une citation en justice au sens de l'article 2244 du Code civil.

(4) Cass. 16 février 2006, 1^{ère} chambre.

De rechtsleer vraagt zich af hoe de draagwijdte van dit arrest van het Hof van Cassatie moet geïnterpreteerd worden.

Dit arrest zorgt in de praktijk immers voor grote problemen. Beroepen tot vernietiging voor de Raad van State die 8 tot 10 jaar duren, zijn geen uitzondering. Op het einde van de rit kan men dan vernietiging verkrijgen en dan moet men burgerlijk gaan dagvaarden om schadevergoeding te verkrijgen wegens bijvoorbeeld overheidsaansprakelijkheid.

Maar daar wringt net het schoentje: doordat de procedure voor de Raad van State zó lang aansleept, bestaat het risico dat de burgerlijke vordering ondertussen verjaart. Terwijl men er vroeger nog van uitging dat een procedure voor de Raad van State de verjaring stuitte, wordt die stelling nu door Cassatie onderuit gehaald.

Daardoor zou men voortaan, telkens men een procedure voor de Raad van State opstart, ook ten bewarende titel een burgerlijke procedure moeten opstarten voor de burgerlijke rechtbank. Dit creëert natuurlijk een overbodige overlast voor onze burgerlijke rechtbanken en is proceseconomisch totaal onverantwoord. Bovendien zou de zaak gewoon jaren stilliggen en na 3 jaar waarschijnlijk van de rol worden geschrapt. (1)

De Belgische Staat slaagt er dus niet in de procedures voor de Raad van State op een redelijke termijn af te handelen en als men dan al eens gelijk krijgt, dan zal men die winst nooit kunnen verzilveren wegens verjaring van de burgerlijke vordering.

Hierdoor wordt rechtsherstel *de facto* onmogelijk gemaakt en voldoet de Belgische Staat zeker niet aan de vereisten van een behoorlijke rechtsbedeling:

«La Cour relève d'emblée que l'article 6 de la Convention oblige les états contractants à organiser leurs juridictions de manière à leur permettre de répondre aux exigences de cette disposition. (...) Elle tient à réaffirmer l'importance qui s'attache à ce que la justice ne soit pas administrée avec des retards propres à en compromettre l'efficacité et la crédibilité.» (2)

Dit voorstel wil de bepalingen inzake verjaring in het Burgerlijk Wetboek en de Wetten op de Rijkscomptabiliteit wijzigen.

Het instellen van een administratieve procedure voor de Raad van State moet de verjaring van de burgerlijke schadevergoeding stuiten. Verder zou deze geschorst moeten blijven tot er een definitieve uitspraak is.

(1) Art. 730, § 2 Ger.W.

(2) EHRM 29 juli, Bottazzi vs. Italië, overweging 22.

La doctrine se demande comment interpréter la portée de cet arrêt de la Cour de cassation.

Cet arrêt pose en effet de gros problèmes dans la pratique. Il n'est pas rare que les recours en annulation devant le Conseil d'État durent huit voire dix ans. Si, en bout de course, on obtient l'annulation, on devra citer au civil pour obtenir réparation pour une faute engageant la responsabilité des pouvoirs publics, par exemple.

Mais c'est précisément là que le bât blesse: en raison de la longueur de la procédure devant le Conseil d'État, l'action civile risque entre-temps de se prescrire. Tandis qu'auparavant, on considérait qu'une procédure devant le Conseil d'État interrompait la prescription, la Cour de cassation vient aujourd'hui anéantir cette thèse.

Dès lors, on devrait désormais, chaque fois que l'on entame une procédure devant le Conseil d'État, engager, à titre conservatoire, une procédure civile devant le tribunal civil. Il en résulterait évidemment une charge de travail inutile pour nos tribunaux civils et ce serait totalement injustifié en termes d'économie de procédure. En outre, la cause resterait purement et simplement en suspens pendant des années pour être probablement rayée du rôle après trois ans. (1)

L'État belge ne réussit donc pas à mener à leur terme, dans un délai raisonnable, les procédures devant le Conseil d'État et, si l'on obtient gain de cause, on ne pourra jamais obtenir le dédommagement financier auquel on a droit en raison de la prescription de l'action civile.

La réparation en droit est dès lors rendue impossible *de facto* et l'État belge ne satisfait certainement pas aux exigences d'une bonne administration de la justice.

«La Cour relève d'emblée que l'article 6 de la Convention oblige les états contractants à organiser leurs juridictions de manière à leur permettre de répondre aux exigences de cette disposition. (...) Elle tient à réaffirmer l'importance qui s'attache à ce que la justice ne soit pas administrée avec des retards propres à en compromettre l'efficacité et la crédibilité.» (2)

La présente proposition de loi vise à modifier les dispositions relatives à la prescription dans le Code civil et dans les Lois sur la comptabilité de l'État.

L'introduction d'une procédure administrative devant le Conseil d'État doit interrompre la prescription du dédommagement civil. Celle-ci devrait rester suspendue jusqu'au prononcé d'une décision définitive.

(1) Art. 730, § 2, du Code judiciaire.

(2) CEDH 29 juillet, Bottazzi c. Italie, considérant 22.

Artikel 101 gecoördineerde wetten Rijkscomptabiliteit stelt:

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

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

De overeenkomstige bepalingen in het Burgerlijk Wetboek stellen:

« Art. 2244. — Een dagvaarding voor het gerecht, een bevel tot betaling, of een beslag, betekend aan hem die men wil beletten de verjaring te verkrijgen, vormen burgerlijke stuiting. »

Art. 2248. — De erkenning van het recht van hem tegen wie de verjaring loopt, door de schuldenaar of de bezitter gedaan, stuit de verjaring. »

Daarnaast bepaalt de rechtspraak dat wanneer een dagvaarding ingevolge art. 2244 van het Burgerlijk Wetboek de verjaring stuit, die stuiting gedurende het gehele geding blijft voortduren, met andere woorden totdat er een definitieve uitspraak werd gewezen. (1)

Dit komt in feite neer op een schorsing tot er een definitieve beslissing is gewezen. Waarschijnlijk werd deze bijzondere stuitingsvorm door de rechtspraak gecreëerd omdat het B.W. niet in een schorsingsgrond voorziet die geldt tot het einde van het geding, zoals in art. 101, tweede lid gecoördineerde Wetten Rijkscomptabiliteit.

Artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek wordt uitgebreid zodat het uitdrukkelijk ook de administratieve procedures voor de Raad van State omvat.

Men kan zich afvragen of het nodig is te specificeren dat het gaat om de stuiting van de verjaring van de burgerlijke vordering tot schadevergoeding ten gevolge van het beroep tot vernietiging of schorsing dat door de betrokkene voor de Raad van State werd ingesteld. Aangezien men er vroeger echter van uitging dat onder « dagvaarding voor het gerecht » ook het « verzoekschrift voor de Raad van State » viel, zonder dat hiervoor nadere uitleg vereist was, mogen we er van uitgaan dat een interpretatieve wet volstaat.

L'article 101 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État dispose que :

« Art. 101. — La prescription est interrompue par exploit d'huissier de justice, ainsi que par une reconnaissance de dette faite par l'État.

L'intentement d'une action en justice suspend la prescription jusqu'au prononcé d'une décision définitive. »

Aux termes des dispositions correspondantes dans le Code civil :

« Art. 2244. — Une citation en justice, un commandement ou une saisie, signifiés à celui qu'on veut empêcher de prescrire, forment l'interruption civile.

Art. 2248. — La prescription est interrompue par la reconnaissance que le débiteur ou le possesseur fait du droit de celui contre lequel il prescrivait. »

La jurisprudence prévoit en outre que lorsqu'une citation en justice interrompt la prescription en vertu de l'article 2244 du Code civil, cette interruption se prolonge pendant toute la procédure, en d'autres termes jusqu'au prononcé d'une décision définitive. (1)

Cette interruption revient en fait à une suspension jusqu'au prononcé d'une décision définitive. Cette forme particulière d'interruption a probablement été créée par la jurisprudence parce que le Code civil ne prévoit pas de motif de suspension valable jusqu'à la fin de la procédure, à l'instar de l'article 101, alinéa 2, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État.

L'article 2244 du Code civil est étendu de manière à englober également explicitement les procédures administratives devant le Conseil d'État.

On peut se demander s'il est nécessaire de spécifier qu'il s'agit de l'interruption de la prescription de l'action civile en dommages et intérêts résultant du recours en annulation ou suspension que l'intéressé a intenté devant le Conseil d'État. Étant donné que l'on considèrerait toutefois auparavant que la « requête devant le Conseil d'État » relevait également de la « citation devant le tribunal », sans que cela nécessiterait de plus amples explications, nous pouvons considérer qu'une loi interprétative suffit.

(1) Cass. 13 septembre 1993, Arr. Cass. 1993, 693.

(1) Cass. 13 septembre 1993, Arr. Cass. 1993, 693.

In art. 2255 van het Burgerlijk Wetboek wordt in een uitdrukkelijke schorsingsgrond voorzien voor hangende procedures, totdat een definitieve beslissing is gewezen. (1)

Artikel 101 gecoördineerde Wetten Rijkscomptabiliteit wordt uitgebreid zodat het uitdrukkelijk ook de administratieve procedures voor de Raad van State omvat.

In afwachting van de inwerkingtreding van art. 50, § 5 van de Bijzondere Financieringswet, zijn de wetten op de Rijkscomptabiliteit van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en gewesten.

Martine TAELMAN.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek wordt aangevuld als volgt:

«Het verzoekschrift tot schorsing of vernietiging bij de Raad van State vormt burgerlijke stuiting.»

(1) Alhoewel de «schorsing» voor de Raad van State, geen «definitieve» beslissing is, wordt dit opgelost doordat er steeds een voortzetting van de rechtspleging tot vernietiging moet gevorderd worden (art. 17 gecoörd. W. Raad van State)

— Indien de schorsing wordt afgewezen, moet de verzoekende partij binnen 30 dagen de voortzetting verzoeken, zoniet wordt afstand van het geding vermoed.

— Indien de schorsing wordt toegekend, kan de afdeling administratie ambtshalve tot vernietiging overgaan indien de verzoeker niet tijdig om de voortzetting verzoekt.

— In het geval een schorsing niet gevolgd wordt door een verzoekschrift tot nietigverklaring, wordt de schorsing na het verlopen van de bepaalde termijn onmiddellijk door de afdeling administratie opgeheven.

Er volgt dus steeds een «definitieve beslissing».

L'article 2255 du Code civil prévoit un motif explicite de suspension jusqu'au prononcé d'une décision définitive pour les procédures pendantes. (1)

L'article 101 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État est étendu de manière à englober également explicitement les procédures administratives devant le Conseil d'État.

En attendant l'entrée en vigueur de l'article 50, § 5, de la loi spéciale de financement, les lois coordonnées sur la comptabilité de l'État s'appliquent par analogie aux communautés et aux régions.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 2244 du Code civil est complété comme suit:

«La requête en suspension ou en annulation au Conseil d'État forme l'interruption civile.»

(1) Bien que la «suspension» devant le Conseil d'État ne constitue pas une décision «définitive», ce problème est résolu du fait que le requérant doit toujours introduire une demande de poursuite de la procédure en annulation (article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'État)

— Si la suspension est rejetée, la partie requérante doit introduire une demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours, sans quoi il existe une présomption de désistement d'instance.

— Si la suspension est accordée, la section d'administration peut procéder d'office à l'annulation si le requérant n'a pas introduit une demande de poursuite de la procédure dans les délais.

— Si la suspension n'est pas suivie d'une requête en annulation, la suspension est immédiatement levée par la section d'administration à l'expiration du délai prévu.

Il s'ensuit donc toujours une «décision définitive».

Art. 3

Artikel 2255 van hetzelfde Wetboek, opgeheven bij wet 14 juli 1976, wordt hersteld in de volgende lezing :

«Art. 2255. — De dagvaarding of het verzoekschrift bedoeld in artikel 2244 schorst de verjaring totdat een definitieve beslissing is gewezen.».

Art. 4

Artikel 101 van de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit wordt vervangen als volgt :

«Art. 101.— De verjaring wordt gestuit overeenkomstig de artikelen 2244 en 2248 van het Burgerlijk Wetboek.

De verjaring wordt geschorst overeenkomstig artikel 2255 van het Burgerlijk Wetboek.».

25 juli 2007.

Martine Taelman.

Art. 3

L'article 2255 du même Code, abrogé par la loi du 14 juillet 1976, est rétabli dans la rédaction suivante :

«Art. 2255. — La citation ou la requête visée à l'article 2244 interrompt la prescription jusqu'au prononcé d'une décision définitive.».

Art. 4

L'article 101 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, est remplacé par la disposition suivante :

«Art. 101.— La prescription est interrompue conformément aux articles 2244 et 2248 du Code civil.

La prescription est suspendue conformément à l'article 2255 du Code civil.».

25 juillet 2007.