

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 26 juillet 1996, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant certaines dispositions en matière de prescription", a donné le 14 avril 1997 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 26 juli 1996 door de Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de verjaring", heeft op 14 april 1997 het volgende advies gegeven :

I. En ce qui concerne la durée du délai de prescription, les délégués du ministre ont indiqué ce qui suit :

"Cette discussion porte sur le "long délai" qui est d'application dans les cas où le dommage ou l'auteur du dommage ne se manifeste pas, de sorte que le (nouveau) bref délai ne commence à courir.

Pour des raisons budgétaires et de technique d'assurance, certains membres du Gouvernement fédéral ont insisté pour que le délai actuel de prescription de 30 ans, qui est considéré comme beaucoup trop long, soit ramené à 10 ans plutôt qu'à 20 ans. D'autres ministres veulent être plus prudents et sont d'avis que l'on atteint un meilleur et plus juste équilibre économique en introduisant un délai absolu de prescription de 15 ans parallèlement au bref délai de 5 ans.

En raison de la difficulté de faire une évaluation correcte de ce problème à la fois économique et technique, le ministre des Affaires économiques a été chargé de procéder à une étude des effets que peut avoir un délai de 10 ou 15 ans pour la prescription des actions personnelles. De son côté, le ministre de la Justice présentera un aperçu de droit comparé.

Sur la base de ces éléments, le conseil des ministres ou le Parlement pourraient encore modifier la durée proposée du délai de prescription pour les actions personnelles."

Pour l'appréciation du délai de prescription, il convient de tenir compte, non seulement des impératifs invoqués dans la réponse, mais aussi des intérêts de la victime qui est créancière d'une indemnité.

II. L'alinéa 1er et l'alinéa 2 de l'article 2262bis en projet prévoient, l'un et l'autre, un délai différent selon que la réparation du dommage que la victime subit se fonde sur une responsabilité extracontractuelle ou non.

.../...

L'exposé des motifs ne fournit pas de justification décisive à cet égard.

Cette différence de traitement n'est admissible que pour autant que les auteurs du projet indiquent les motifs objectifs et raisonnables qui la justifient.

III. Vu l'absence de disposition transitoire, la loi a un effet immédiat et, en vertu du nouvel article 2262bis du Code civil, l'aggravation du dommage constitue un nouveau point de départ du délai de prescription. La question se pose si la loi nouvelle aura des répercussions sur le délai de prescription prévu antérieurement ou si elle n'en aura pas du fait que la prescription était déjà acquise sous l'ancien régime. Le projet, en l'état actuel, ne permet pas de répondre de manière satisfaisante à cette question.

Invités à faire connaître leur point de vue au sujet de la nécessité d'une disposition transitoire, les délégués du ministre ont donné la réponse suivante :

"Nous sommes d'avis que, plutôt que d'insérer une disposition transitoire dans le texte même du projet de loi, il serait utile, afin de rencontrer votre remarque, de compléter, sur ce point, l'exposé des motifs.

Il s'agirait de préciser que l'entrée en vigueur de la nouvelle loi ne peut avoir pour effet de faire naître un nouveau délai de prescription lorsque celle-ci était déjà définitivement accomplie sous le régime antérieur.

Par conséquent, si une action en réparation d'un dommage a été déclarée prescrite par une décision

.../...

passée en force de chose jugée, en vertu de l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, l'entrée en vigueur de la nouvelle loi n'aura pas pour effet d'ouvrir un nouveau délai de prescription, même en cas d'aggravation ultérieure du dommage.

Pour les cas où aucune décision n'est passée en force de chose jugée, il convient de préciser les effets de l'arrêt rendu le 21 mars 1995 par la Cour d'arbitrage au sujet de cet article 26, dans le cadre du contentieux des questions préjudicielles.

La déclaration d'invalidité de l'article 26 précité par la Cour d'arbitrage ne vaut pas "erga omnes", mais peut toutefois - de façon indirecte - avoir des répercussions sur d'autres litiges dans lesquels la même question de constitutionnalité est posée. En effet, l'article 26, § 2, alinéa 3, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage permet aux autres juridictions de se conformer à la solution adoptée par la Cour d'arbitrage sans devoir poser une nouvelle question préjudicielle. Sous réserve de l'application des principes de sécurité juridique et du "rechtsverwerking", les juges visés dans l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, pourront, dès lors, écarter l'application de l'article 26 du titre préliminaire, si son inconstitutionnalité est invoquée.

Par ailleurs, il est à noter qu'une nouvelle question préjudicielle a été posée à la Cour d'arbitrage à ce propos, qui pourrait mener à une précision des effets dans le temps de la décision du 21 mars 1995 (Question préjudicielle posée par le tribunal de première instance de Namur, Moniteur belge du 13 août 1996, p. 21.472).

Comme déjà précisé dans l'exposé des motifs, les nouveaux délais abrégés ne peuvent commencer à courir avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, sous peine de porter atteinte à des droits acquis, mais la durée totale de la prescription ne peut excéder celle qui résultait de l'ancienne loi, à savoir 30 ans depuis le jour où le fait dommageable s'est produit (car une loi qui abrège les délais de prescription ne peut avoir pour effet de les allonger !).

.../...

Dans le cas particulier où le fait dommageable survient avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et où le dommage s'aggrave après celle-ci, le délai de 5 ans commence à courir à partir de l'aggravation du dommage et le délai de 10 ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi, à moins que, comme exposé ci-dessus, une décision a déjà été rendue et est passée en force de chose jugée.

Bien entendu, dans tous les cas où le fait dommageable se produit après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, c'est celle-ci qu'il faut appliquer. Le seul problème de droit transitoire qui puisse se poser concerne les actions nées avant l'entrée en vigueur des nouvelles règles relatives à la prescription, dans tous les cas où celle-ci n'était pas définitivement acquise sous l'empire du droit antérieur."

Il ressort de l'exposé des motifs "qu'il n'a pas été nécessaire d'insérer dans le projet une disposition de droit transitoire afin de régler les effets futurs de la modification des délais de prescription de certaines actions, car il suffit de se référer aux principes généralement admis en la matière, tels qu'ils sont exposés notamment par Roubier, "Le droit transitoire", Dalloz, 2ème édition, 1993, pp 300 et 301 ...".

La jurisprudence a aussi posé des principes. Ainsi, dans un arrêt du 4 octobre 1957, la Cour de cassation a déclaré que "lorsque, en matière civile, une loi même d'ordre public établit pour la prescription d'une action un délai plus court que celui qui était fixé par la législation antérieure, ce nouveau délai, si le droit à l'action est né avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, ne commence à courir, sauf volonté contraire du législateur, qu'à partir de cette entrée en vigueur; toutefois, la durée totale du

.../...

délai de la prescription ne peut excéder celle du délai fixé par la loi ancienne." (1).

Cependant, certains auteurs de doctrine (2) estiment qu'un régime transitoire doit être fixé par le législateur lorsque la réforme n'a pas seulement pour objet d'allonger ou d'écourter le délai de prescription, mais de changer également le point de départ de celle-ci. Dans son ouvrage "Le droit transitoire - conflits des lois dans le temps", le professeur P. Roubier (3) est d'avis qu'une loi qui retarde le point de départ d'une prescription en cours doit être traitée comme une loi qui allonge ce délai, d'où il résulte que la prescription doit être décomptée à partir du nouveau point de départ. Par contre, la loi qui avance le point de départ du délai doit être traitée comme une loi qui abrège le délai, c'est-à-dire que le délai courra du jour de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, dans tous les cas où la prescription s'en trouvera abrégée.

Le projet modifie non seulement les durées de prescription, mais aussi il fait varier les délais en fonction des points de départ dont certains sont relativement indéterminés. Une disposition transitoire est, dès lors, nécessaire pour assurer la sécurité juridique. Si l'on ne recourt pas à un texte exprès, la solution devra

(1) Pas., 1958, I, 94.

(2) Vuye H. et Wery P., "La prescription de l'action des prestataires de soins : l'article 2277bis du Code civil", J.T., 1995, pp. 101-102.

(3) 2ème édition, Dalloz, 1993, p. 301.

être trouvée au cas par cas par la jurisprudence qui mettra des années à s'établir.

La réduction considérable de la durée des délais de prescription vient encore accentuer la nécessité d'une disposition transitoire.

Observations finales

Sous réserve des observations précédentes, le texte néerlandais du projet devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

I. Wat de duur van de verjaringstermijn betreft, hebben de gemachtigden van de minister het volgende verklaard :

"Cette discussion porte sur le "long délai" qui est d'application dans les cas où le dommage ou l'auteur du dommage ne se manifeste pas, de sorte que le (nouveau) bref délai ne commence à courir.

Pour des raisons budgétaires et de technique d'assurance, certains membres du Gouvernement fédéral ont insisté pour que le délai actuel de prescription de 30 ans, qui est considéré comme beaucoup trop long, soit ramené à 10 ans plutôt qu'à 20 ans. D'autres ministres veulent être plus prudents et sont d'avis que l'on atteint un meilleur et plus juste équilibre économique en introduisant un délai absolu de prescription de 15 ans parallèlement au bref délai de 5 ans.

En raison de la difficulté de faire une évaluation correcte de ce problème à la fois économique et technique, le ministre des Affaires économiques a été chargé de procéder à une étude des effets que peut avoir un délai de 10 ou 15 ans pour la prescription des actions personnelles. De son côté, le ministre de la Justice présentera un aperçu de droit comparé.

Sur la base de ces éléments, le conseil des ministres ou le Parlement pourraient encore modifier la durée proposée du délai de prescription pour les actions personnelles."

Voor de beoordeling van de verjaringstermijn dient niet alleen rekening te worden gehouden met de in het antwoord ter sprake gebrachte dwingende omstandigheden, maar tevens met de belangen van het slachtoffer dat aanspraak kan maken op een schadevergoeding.

.../...

II. Zowel het eerste als het tweede lid van het ontworpen artikel 2262bis stellen een andere termijn naargelang het herstel van de schade die het slachtoffer ondervindt al of niet gegrond is op een extra buitencontractuele verantwoordelijkheid.

De memorie van toelichting verstrekt in dat opzicht geen afdoende rechtvaardiging.

Die ongelijke behandeling is alleen aanvaardbaar voor zover de stellers van het ontwerp de objectieve en redelijke motieven opgeven die ze rechtvaardigen.

III. Gelet op het ontbreken van een overgangsbepaling heeft de wet onmiddellijk uitwerking en krachtens het nieuwe artikel 2262bis van het Burgerlijk Wetboek, vormt de verergering van de schade een nieuw aanvangspunt voor de verjaringstermijn. De vraag rijst of de nieuwe wet een weerslag zal hebben op de verjaringstermijn waarin vroeger was voorzien, dan wel of zij er geen zal hebben doordat de verjaring reeds onder de vroegere regeling was ingetreden. De huidige stand van het ontwerp maakt het niet mogelijk op die vraag een bevredigend antwoord te geven.

Op de vraag naar hun standpunt omtrent de noodzaak van een overgangsbepaling, hebben de gemachtigden van de minister het volgende geantwoord :

.../...

"Nous sommes d'avis que, plutôt que d'insérer une disposition transitoire dans le texte même du projet de loi, il serait utile, afin de rencontrer votre remarque, de compléter, sur ce point, l'exposé des motifs.

Il s'agirait de préciser que l'entrée en vigueur de la nouvelle loi ne peut avoir pour effet de faire naître un nouveau délai de prescription lorsque celle-ci était déjà définitivement accomplie sous le régime antérieur.

Par conséquent, si une action en réparation d'un dommage a été déclarée prescrite par une décision passée en force de chose jugée, en vertu de l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, l'entrée en vigueur de la nouvelle loi n'aura pas pour effet d'ouvrir un nouveau délai de prescription, même en cas d'aggravation ultérieure du dommage.

Pour les cas où aucune décision n'est passée en force de chose jugée, il convient de préciser les effets de l'arrêt rendu le 21 mars 1995 par la Cour d'arbitrage au sujet de cet article 26, dans le cadre du contentieux des questions préjudicielles.

La déclaration d'invalidité de l'article 26 précité par la Cour d'arbitrage ne vaut pas "erga omnes", mais peut toutefois - de façon indirecte - avoir des répercussions sur d'autres litiges dans lesquels la même question de constitutionnalité est posée. En effet, l'article 26, § 2, alinéa 3, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage permet aux autres juridictions de se conformer à la solution adoptée par la Cour d'arbitrage sans devoir poser une nouvelle question préjudicielle. Sous réserve de l'application des principes de sécurité juridique et du "rechtsverwerking", les juges visés dans l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, pourront, dès lors, écarter l'application de l'article 26 du titre préliminaire, si son inconstitutionnalité est invoquée.

Par ailleurs, il est à noter qu'une nouvelle question préjudicielle a été posée à la Cour d'arbitrage à ce propos, qui pourrait mener à une précision des effets dans le temps de la décision du 21 mars 1995

.../...

(Question préjudicielle posée par le tribunal de première instance de Namur, Moniteur belge du 13 août 1996, p. 21.472).

Comme déjà précisé dans l'exposé des motifs, les nouveaux délais abrégés ne peuvent commencer à courir avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, sous peine de porter atteinte à des droits acquis, mais la durée totale de la prescription ne peut excéder celle qui résultait de l'ancienne loi, à savoir 30 ans depuis le jour où le fait dommageable s'est produit (car une loi qui abrège les délais de prescription ne peut avoir pour effet de les allonger !).

Dans le cas particulier où le fait dommageable survient avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et où le dommage s'aggrave après celle-ci, le délai de 5 ans commence à courir à partir de l'aggravation du dommage et le délai de 10 ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi, à moins que, comme exposé ci-dessus, une décision a déjà été rendue et est passée en force de chose jugée.

Bien entendu, dans tous les cas où le fait dommageable se produit après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, c'est celle-ci qu'il faut appliquer. Le seul problème de droit transitoire qui puisse se poser concerne les actions nées avant l'entrée en vigueur des nouvelles règles relatives à la prescription, dans tous les cas où celle-ci n'était pas définitivement acquise sous l'empire du droit antérieur."

Uit de memorie van toelichting blijkt het volgende : "Men heeft het niet noodzakelijk geacht om in dit ontwerp overgangsbepalingen op te nemen teneinde de werking in de toekomst te regelen van de wijziging van de verjaringstermijnen van bepaalde vorderingen. Het volstaat immers te verwijzen naar de algemeen aanvaarde beginselen in deze materie, zoals meer bepaald uiteengezet door Roubier, "Le

.../...

droit transitoire", Dalloz, 2e editie, 1993, p. 300-301 ...".

De rechtspraak heeft ook beginselen vastgesteld. Zo heeft het Hof van Cassatie in een arrest van 4 oktober 1957 het volgende verklaard : "Wanneer, in burgerlijke zaken, een wet, zelfs van openbare orde, voor de verjaring van een vordering een kortere termijn bepaalt dan deze door de vorige wetgeving voorzien, en het recht tot de vordering vóór het inwerking treden van de nieuwe wet is ontstaan, begint die nieuwe termijn slechts te lopen vanaf die inwerkingtreding, behalve stellige strijdige wil van de wetgever; niettemin kan de gehele duur van de verjaring de door de oude wet voorziene termijn niet overtreffen (1)".

In een bepaalde rechtsleer (2) wordt er evenwel van uitgegaan dat door de wetgever een overgangsregeling behoort te worden vastgesteld wanneer de hervorming niet alleen tot doel heeft de verjaringstermijn te verlengen of in te korten, maar tevens het aanvangspunt ervan wijzigt. In zijn boek "Le droit transitoire - conflits des lois dans le temps", is professor P. Roubier (3) van mening dat een wet die als aanvangspunt van een lopende verjaringstermijn een later tijdstip bepaalt, aangezien moet worden als een wet die die termijn verlengt, waaruit volgt dat de verjaring

(1) Arr. Cass., 1958, blz. 55.

(2) H. Vuye en P. Wery, "La prescription de l'action des prestataires de soins : l'article 2277bis du Code civil", J.T., 1995, blz. 101-102.

(3) 2e uitgave, Dalloz, 1993, blz. 301.

moet worden berekend vanaf het nieuwe aanvangspunt. De wet daarentegen die het aanvangspunt van de termijn vervroegt, moet worden aangezien als een wet die de termijn verkort, dit wil zeggen dat de termijn zal ingaan de dag van de inwerkingtreding van de nieuwe wet, in alle gevallen waarin de verjaringstermijn daardoor wordt verkort.

Het ontwerp wijzigt niet alleen de duur van de verjaringstermijnen, maar tevens laat het de termijnen variëren naar gelang van de aanvangspunten, waarvan sommige tot op zekere hoogte onbepaald zijn. Bijgevolg is een overgangsbepaling noodzakelijk om de rechtszekerheid veilig te stellen. Indien niet wordt gewerkt met een uitdrukkelijke tekst, zal de oplossing geval voor geval moeten worden gevonden door de rechtspraak, die er jaren over zal doen om tot stand te komen.

De aanzienlijke verkorting van de duur van de verjaringstermijnen maakt nog duidelijker dat een overgangsbepaling noodzakelijk is.

Slotopmerkingen

Onder voorbehoud van de voorgaande opmerkingen, schrijve men in de inleidende zin van artikel 2 "gewijzigd bij" in plaats van "gewijzigd door" en in artikel 4, het nieuwe ontworpen artikel 2262bis, derde lid, "De in het tweede lid vermelde" in plaats van "De in lid twee vermelde".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

président,
voorzitter,

Y. KREINS,
P. HANSE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. DE GAVRE,
P. GOTHOT,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

J. GIELISSEN,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. J. REGNIER, premier auditeur.
La note du Bureau de coordination
a été rédigée et exposée par
Mme P. VANDERNACHT, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. REGNIER, eerste
auditeur. De nota van het Coör-
dinatiebureau werd opgesteld
en toegelicht door
Mevr. P. VANDERNACHT, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se a été vérifiée sous le contrôle
de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS