

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.302/2
DU 9 AVRIL 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 19 mars 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "modifiant le Code civil en vue de suspendre la prescription de l'action civile en dommages et intérêts à la suite d'un recours en annulation devant le Conseil d'État (Doc. parl., Chambre, 2007-2008, DOC 52 0832/001)", a donné l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.302/2
VAN 9 APRIL 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 19 maart 2008 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek met het oog op het schorsen van de verjaring van de burgerrechtelijke vordering tot schadevergoeding ten gevolge van een beroep tot vernietiging bij de Raad van State (Parl. St., Kamer, 2007-2008, DOC 52 0832/001)", heeft het volgende advies gegeven :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. Le projet tend à insérer dans le Code civil une disposition ⁽¹⁾ organisant la suspension du délai de prescription des "action(s) en réparation d'un dommage formée au motif d'illégalité d'actes administratifs". Cette suspension se déroulerait "pendant la période où le recours en annulation des actes administratifs en question est pendant devant le Conseil d'État".

Cette disposition appelle les observations générales qui suivent.

2.1. La première observation porte sur les difficultés suscitées par l'insertion de la disposition à l'examen dans le Code civil.

2.2.1. Aux termes de l'article 2262*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, du Code civil,

"(...) toute action en réparation d'un dommage fondée sur une responsabilité extra-contractuelle se prescrit 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."

Cette disposition n'est d'application que sous la réserve de dispositions particulières ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Il est envisagé de le faire par le rétablissement de l'article 2255 du Code civil. Sur cette question, il est renvoyé à l'observation n° 3 formulée sur l'article 2.

⁽²⁾ Voir en ce sens les arrêts du 16 février 2006 de la Cour de cassation mentionnés ci-après, en note 4.

Or, l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État prévoit de pareilles règles spécifiques en ce qui concerne la prescription des créances pouvant être produites à charge de l'État.

L'article 101 des mêmes lois coordonnées dispose ce qui suit :

"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."

Comme l'ont relevé les discussions menées au sein de la commission de la Justice du Sénat sur la proposition qui est à l'origine du projet à l'examen ⁽³⁾, cette dernière disposition doit être interprétée à la lumière de la jurisprudence de la Cour de cassation, ainsi fixée :

"5. En vertu de l'article 101 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État, 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.

Il ressort des travaux préparatoires de cet article qu'il y a lieu d'entendre par exploit d'huissier de justice un acte d'huissier de justice de mise en demeure ou une citation.

L'intentement d'une action par citation devant une juridiction fondée sur une créance à charge de l'État interrompt la prescription et la suspend jusqu'au prononcé d'une décision définitive.

L'article 2244 du Code civil qui concerne l'interruption ne s'applique pas dès lors que les dispositions spécifiques de l'article 101 prévoient l'interruption et la suspension de la prescription des créances à charge de l'État.

6. Le recours en annulation introduit par le justiciable devant le Conseil d'État est un recours objectif qui ne vise pas la protection d'un droit subjectif mais a pour objet un contrôle de la légalité des actes et règlements des autorités administratives et vise le rétablissement de la légalité.

Le recours en annulation n'a pas pour objet d'obtenir une indemnité du chef d'acte illicite de l'autorité.

⁽³⁾ Doc. parl., Sénat, 2007-2008, n/ 4-10/3.

Un tel recours ne doit pas être introduit avant que la personne lésée saisisse le juge civil d'une demande d'indemnisation.

7. 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" ⁽⁴⁾.

Les articles 100 et 101 des lois coordonnées précitées s'appliquent non seulement aux créances à charge de l'État mais aussi, en vertu des articles 50, § 2, alinéa 1^{er}, et 71, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, à celles qui concernent les collectivités fédérées, sauf si la loi prévue à l'article 50, § 2, alinéa 1^{er}, de la même loi spéciale pour "détermine(r) les dispositions générales applicables (...) à la comptabilité des communautés et des régions" leur a été rendue applicable. La loi prévue par cette dernière disposition est la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, dont l'article 15 dispose en effet que,

"Sans préjudice des dispositions de l'article 16 ⁽⁵⁾, les règles de prescription du droit commun sont applicables aux communautés et régions visées à l'article 2."

(4) Cass., 16 février 2006, C.05.0022.N, C.D.P.K., 2006, pp. 722-738, et la note de V. Petitat; Cass., 16 février 2006, C.05.0050.N, L'Entreprise et le droit, 2006, pp. 248-258; P.&B., R.D.J.P., 2006, pp. 111-120, et la note d'E. Brewaeys.

(5) L'article 16 de la même loi est rédigé comme suit :

"§ 1^{er}. Sont définitivement acquises à ceux qui les ont reçues les sommes payées indûment par les communautés et régions énumérées à l'article 2 en matière de traitements, d'avances sur ceux-ci ainsi que d'indemnités, d'allocations ou de prestations qui sont accessoires ou similaires aux traitements, lorsque le remboursement n'en a pas été réclamé dans un délai maximum de cinq ans à partir du 1^{er} janvier de l'année du paiement.

§ 2. Pour être valable, la réclamation doit être notifiée au débiteur par lettre recommandée à la poste et contenir :

1/ le montant total de la somme réclamée avec, par année, le relevé des paiements indus;

2/ la mention des dispositions en violation desquelles les paiements ont été faits. À dater du dépôt de la lettre recommandée à la poste, la répétition de l'indu peut être poursuivie pendant le délai prévu par le droit commun pour la prescription des actions personnelles.

§ 3. Le délai fixé au § 1^{er} est porté à dix ans lorsque les sommes indues ont été obtenues par des manoeuvres frauduleuses ou par des déclarations fausses ou sciemment incomplètes".

Aux termes de l'article 2 de la même loi, celle-ci est applicable aux communautés et aux régions, ainsi qu'à la Commission communautaire commune mais elle n'est entrée en vigueur, en vertu de son article 17 et des arrêtés royaux des 18 mars 2004 et 20 décembre 2005 ⁽⁶⁾, qu'à l'égard de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune.

Il convient de tenir compte également de l'article 113 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, qui dispose comme suit :

"Sans préjudice des dispositions de l'article 114 ⁽⁷⁾, les règles de prescription du droit commun sont applicables aux services visés à l'article 2."

⁽⁶⁾ Arrêté royal du 18 mars 2004 reportant, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes; arrêté royal du 18 mars 2004 reportant, en ce qui concerne la Commission communautaire commune, l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes; arrêté royal du 20 décembre 2005 reportant, en ce qui concerne la Commission communautaire commune, l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

⁽⁷⁾ L'article 114 de la même loi est rédigé comme suit :
"§ 1^{er}. Sont définitivement acquises à ceux qui les ont reçues les sommes payées indûment par les services visés à l'article 2 en matière de traitements, d'avances sur ceux-ci ainsi que d'indemnités, d'allocations ou de prestations qui sont accessoires ou similaires aux traitements, lorsque le remboursement n'en a pas été réclamé dans un délai de cinq ans à partir du premier janvier de l'année du paiement.
§ 2. Pour être valable, la réclamation doit être notifiée au débiteur par lettre recommandée a la poste et contenir :
1/ le montant total de la somme réclamée avec, par année, le relevé des paiements indus;
2/ la mention des dispositions en violation desquelles les paiements ont été faits. À dater du dépôt de la lettre recommandée à la poste, la répétition de l'indu peut être poursuivie pendant dix ans.
§ 3. Le délai fixé au § 1^{er} est porté à dix ans lorsque les sommes indues ont été obtenues par des manoeuvres frauduleuses ou par des déclarations fausses ou sciemment incomplètes."

En vertu de son article 133, cette loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

Enfin, la prescription concernant les autorités publiques autres que l'autorité fédérale, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune est régie par le droit commun.

2.2.2. Il ressort de ce qui précède que

- le régime de prescription des créances civiles à l'égard de l'autorité fédérale, des trois communautés, ainsi que des Régions flamande et wallonne, en ce compris celui de leur interruption et de leur suspension, est réglé actuellement par les articles 100 et 101 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État;
- ce même régime en ce qui concerne les autres autorités publiques relève du droit commun, tel qu'il est actuellement réglé, en ce qui concerne les créances d'indemnité civile, principalement par les articles 2242 à 2259 et 2262*bis* du Code civil ⁽⁸⁾;
- lorsque l'article 15 de la loi précitée du 16 mai 2003 et l'article 113 de la loi précitée du 22 mai 2003 seront entrés en vigueur à l'égard de l'autorité fédérale, des trois communautés, ainsi que des Régions flamande et wallonne, le droit commun en la matière s'appliquera à l'égard de l'ensemble des autorités publiques.

2.3. En conséquence, l'insertion d'une cause de suspension dans les seules dispositions du Code civil relatives à la prescription devrait, malgré l'intention en sens contraire du législateur, être interprétée comme ne s'appliquant qu'aux règles de prescription qui y sont organisées ou auxquelles il est renvoyé. Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 15 de la loi précitée du 16 mai 2003 et de l'article 113 de la loi précitée du 22 mai 2003 à l'égard de l'autorité fédérale, des trois communautés, ainsi que des Régions flamande et wallonne, la prescription des créances détenues à l'égard de ces niveaux de

⁽⁸⁾ S'agissant de l'interruption de la prescription, l'attention est attirée sur l'article 2244 du Code civil, aux termes duquel "une citation en justice, un commandement ou une saisie, signifiés à celui qu'on veut empêcher de prescrire, forment l'interruption civile", qui devrait recevoir une interprétation analogue, en ce qui concerne la saisine du Conseil d'État, que celle qui résulte des arrêts précités du 16 février 2006 de la Cour de cassation (V. Petitat, note sous Cass., 16 février 2006, C.05.0022.N, C.D.P.K., 2006, pp. 722-738, spéc. n/ 25, p. 733, et n/ 31, note 39, p. 734).

pouvoir continuera à être réglée par les articles 100 et 101 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État. Plus spécialement, le régime d'interruption et de suspension découlera de l'article 101, alinéa 2, de ces lois coordonnées. Au demeurant, ce texte ainsi interprété n'ajoute rien au droit commun puisqu'en matière civile l'interruption de la prescription, attachée à l'acte introductif d'instance accompli par le titulaire du droit menacé par la prescription, se prolonge pendant toute la durée du procès ⁽⁹⁾.

2.4. Le projet risque donc de ne pas atteindre l'objectif poursuivi, qui tend à organiser un régime de suspension de la prescription à l'égard de l'ensemble des autorités publiques.

Pour régler cette difficulté, le projet devrait être amendé pour modifier les lois précitées des 16 et 22 mai 2003 en vue de faire entrer en vigueur respectivement leur article 15 et 113 à l'égard de l'autorité fédérale, des trois communautés, ainsi que des Régions flamande et wallonne ⁽¹⁰⁾.

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

⁽⁹⁾ Voir notamment Cass., 30 juin 1997, Pas., 1997, p. 772.

⁽¹⁰⁾ Une autre formule consisterait à modifier l'article 101, alinéa 2, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État pour y apporter une modification analogue à celle qui résulte du projet à l'examen. Pareil procédé n'est toutefois pas recommandé : non seulement pareille disposition se limiterait-elle de manière singulière quant à son champ d'application à l'autorité fédérale, aux trois communautés, ainsi qu'aux Régions flamande et wallonne, mais en outre perdrait-elle toute portée lorsque les lois précitées des 16 et 22 mai 2003 auront été mises en vigueur de manière complète, en ce compris à l'égard de ces niveaux de pouvoir.

principalement s'il est envisagé qu'un tiers à la procédure devant le Conseil d'État bénéficie du régime de suspension ⁽¹¹⁾.

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 ⁽¹²⁾; il convient également de prendre en considération notamment les articles 14, § 3 ⁽¹³⁾, et 19, alinéa 2 ⁽¹⁴⁾, 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 ⁽¹⁵⁾, où c'est la prise de connaissance de l'acte en cause qui fait courir le délai de recours devant le Conseil d'État.

⁽¹¹⁾ Voir l'observation n/ 2 formulée sur l'article 2.

⁽¹²⁾ La même disposition fixe le délai à soixante jours à partir de ces faits.

⁽¹³⁾ En vertu de cette disposition,
"Lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours. Cette disposition ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative."

⁽¹⁴⁾ En vertu de cette disposition,
"Les délais de prescription pour les recours visés à l'article 14, § 1^{er}, ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence de ces recours ainsi que les formes et délais à respecter. Lorsque cette condition n'est pas remplie, les délais de prescription prennent cours quatre mois après que l'intéressé a pris connaissance de l'acte ou de la décision à portée individuelle."

⁽¹⁵⁾ Par exemple en cas de recours contre une autorisation administrative (permis d'urbanisme, permis d'environnement, etc.) délivrée à un tiers.

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} ⁽¹⁶⁾, 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 ⁽¹⁷⁾.

Il est également renvoyé aux observations formulées sur l'article 2 du projet.

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.

5. C'est sous la réserve des considérations qui précèdent que les observations particulières sont émises.

⁽¹⁶⁾ Il est rappelé que l'alinéa 2 de cette disposition se greffe sur un régime d'interruption de la prescription et qu'il n'ajoute rien au droit commun en la matière (voir l'observation générale n/ 2.3, plus haut).

⁽¹⁷⁾ Sur la détermination de ce terme, voir l'observation n/ 1 formulée sur l'article 2.

Observations particulières

Dispositif

Article 2

1. Aux termes de l'article 2255 en projet du Code civil, le délai de prescription de l'action en réparation fondée sur l'illégalité d'un acte administratif est suspendu pendant la période où le recours en annulation de cet acte est "pendant devant le Conseil d'État".

Cette formulation ne permet pas de déterminer de manière certaine le terme exact de ce délai de suspension. Selon le texte à l'examen, il devrait s'agir, semble-t-il, de la date du prononcé de l'arrêt, puisqu'à partir de ce moment le Conseil d'État est dessaisi du recours, qui ne serait donc plus "pendant" devant lui.

Il ressort toutefois des développements de la proposition initiale devant le Sénat que l'intention aurait été plutôt de faire courir le délai de suspension jusqu'à la date de la notification de l'arrêt aux parties ⁽¹⁸⁾. Pareille solution paraît cohérente avec l'économie générale du projet puisque ce n'est qu'à la date de la notification, c'est-à-dire à la date à laquelle sa réception est censée avoir eu lieu, que l'intéressé a une connaissance officielle de l'arrêt du Conseil d'État.

Il conviendrait même de préciser, pour le cas où cette date ne serait pas identique à l'égard de toutes les parties, de quelle notification il s'agit; il paraîtrait logique de placer ce terme à la date de la notification à la partie requérante ⁽¹⁹⁾.

Le dispositif devrait régler cette question.

2. Un arrêt d'annulation du Conseil d'État a un effet *erga omnes*, qu'il concerne un acte individuel ou un acte réglementaire.

⁽¹⁸⁾ Doc. parl., Sénat, 2007, n/ 4-10/1, p. 5.

⁽¹⁹⁾ Cette question est partiellement liée à celle qui fait l'objet de l'observation suivante.

La question se pose dès lors de savoir si un tiers à la procédure devant le Conseil d'État pourrait invoquer le caractère suspensif de cette dernière en cas d'action judiciaire ultérieure en réparation d'un dommage qu'il aurait subi du fait de l'acte par hypothèse annulé.

Il ressort de la discussion de la proposition de loi initiale devant la Commission de la Justice du Sénat que l'intention semblait prévaloir selon laquelle seul le requérant ayant obtenu gain de cause devant le Conseil d'État pourrait invoquer le bénéfice de la disposition à l'examen, en ce qui concerne les actes individuels en tout cas ⁽²⁰⁾.

Cette intention n'est pas traduite dans l'article 2255 en projet. En commission du Sénat, le ministre a même considéré

"(...) qu'il faudrait peut-être préciser dans la disposition en question que seul le requérant peut en invoquer le bénéfice" ⁽²¹⁾,

sans que ce souhait ait été suivi d'effet.

Il est vrai qu'en matière civile, sous la réserve de quelques exceptions, il est de règle que l'acte interruptif de la prescription ne profite qu'au créancier qui a accompli l'acte interruptif ⁽²²⁾.

⁽²⁰⁾ Voir notamment le rapport de commission, Doc. parl., Sénat, 2007-2008, n/ 4-10/3, p. 14.

⁽²¹⁾ Ibid.

⁽²²⁾ Ainsi, selon la Cour de cassation, "Aux termes de l'article 2244 du Code civil, une citation en justice, un commandement ou une saisie, signifiés à celui qu'on veut empêcher de prescrire, forment l'interruption civile. Hors les cas, étrangers à l'espèce, de solidarité et d'indivisibilité, et à moins d'une disposition contraire de la loi, l'interruption de la prescription procédant de l'un de ces actes n'a d'effet qu'à l'égard des personnes qui y ont été parties et, dès lors, l'interruption acquise par l'un des créanciers ne profite pas aux autres. L'arrêt, qui considère que la prescription de l'action de la défenderesse, maître de l'ouvrage, contre la demanderesse, sous-traitant de l'entrepreneur principal, a été interrompue par la citation donnée par ce dernier à la demanderesse, au motif que cette citation repose sur les mêmes griefs que l'action de la défenderesse, ne justifie pas légalement sa décision que cette dernière action n'est pas prescrite." (Cass., 9 juin 2006, R.G.D.C., 2008, p. 97, et la note P. Wéry, ainsi que les références citées).

Compte tenu toutefois de la particularité du recours objectif devant le Conseil d'État, de l'effet absolu qui s'attache à un éventuel arrêt d'annulation et de la déclaration précitée du ministre ⁽²³⁾, il paraît préférable que la loi règle expressément cette question en distinguant, le cas échéant, selon que l'acte en cause a ou non un caractère réglementaire; la situation des parties intervenantes devrait sans doute également être prise en considération.

Si l'option est retenue de faire bénéficier les parties tierces à la procédure devant le Conseil d'État du caractère suspensif de cette dernière, il conviendra également de déterminer à quel moment cette suspension prend fin ⁽²⁴⁾.

L'appréciation qui sera celle du législateur doit également tenir compte du fait que la suspension envisagée par l'avant- projet pourrait s'appliquer aussi bien en cas d'accueil du recours en annulation par le Conseil d'État qu'en cas de rejet de ce dernier ⁽²⁵⁾ selon l'option qui sera retenue quant à l'applicabilité de l'article 2247 du Code civil au régime envisagé ⁽²⁶⁾.

⁽²³⁾ Le silence du texte au regard de la déclaration du ministre pourrait en effet donner à penser que c'est la règle de l'effet absolu de l'acte suspensif de la prescription qui aurait été retenue, sans que l'on puisse être certain de la pertinence de pareille interprétation *a contrario* fondée sur une partie des travaux préparatoires.

⁽²⁴⁾ Voir l'observation n/ 1, ci-avant.

⁽²⁵⁾ Il faut en effet avoir présent à l'esprit le fait que, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, les arrêts de rejet d'un recours en annulation, à l'égard tant des actes individuels que des actes réglementaires, ne sont pas revêtus de l'autorité de chose jugée à l'égard du juge judiciaire (Cass., 24 mars 1977, Pas., 1977, I, p. 789; 9 janvier 1997, R.C.J.B., 2000, pp. 257 et s., et la note de D. Lagasse, "L'absence de toute autorité de chose jugée d'un arrêt de rejet du Conseil d'État devant les cours et tribunaux ou de la suprématie du principe de la légalité administrative sur le principe de la sécurité juridique", pp. 265 à 289; voir la critique de cette jurisprudence par P. Lewalle, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, pp. 1079-1086).

⁽²⁶⁾ Voir l'observation générale n/ 4, plus haut.

3. Si la disposition prévue à l'article 2 de l'avant-projet, qui prévoit une nouvelle cause de suspension du délai de prescription, est maintenue, il convient de l'insérer sous un nouveau numéro d'article, pour les motifs exprimés dans la justification de l'amendement n/ 4.

Article 3

1. L'article 3 de l'avant-projet adopté par le Sénat dispose que la loi s'applique aux litiges "dans la mesure où" ils n'ont pas été tranchés par une décision passée en force de chose jugée.

L'expression "dans la mesure où" est peu heureuse sur le plan linguistique; elle laisse entendre qu'elle appellerait une application proportionnée et limitée.

Sous réserve des observations n^{os} 2 et 3, on se demande s'il ne serait pas plus clair d'écrire que la loi s'applique aux litiges "qui" n'ont pas été tranchés par une décision passée en force de chose jugée.

2. La discussion en Commission de la Justice du Sénat a fait apparaître un consensus en son sein sur l'application de la loi en projet aux affaires non encore introduites devant le juge civil, dans l'hypothèse où un arrêt d'annulation du Conseil d'État est intervenu moins de cinq ans avant l'entrée en vigueur de la loi, outre les hypothèses où le litige est encore pendant devant le Conseil d'État ou qu'il l'est déjà devant la juridiction judiciaire ^{(27) (28)}.

⁽²⁷⁾ Voir notamment l'intervention de M. Vankrunkelsven, Président de la commission de la Justice du Sénat, sur ce point pendant les travaux de ladite commission sur la proposition de loi initiale, où il distingue les trois hypothèses, sans avoir été démenti par la suite (*loc. cit.*, p. 13).

⁽²⁸⁾ En toute hypothèse, ainsi qu'il est rappelé à l'observation générale n/ 2.3, plus haut, une fois l'action introduite devant le juge civil, le délai de prescription, pour autant qu'il coure toujours au moment de l'introduction, est interrompu jusqu'à la fin de l'instance.

C'est ainsi que, comme le rapporteur de la commission l'a relevé en séance plénière du Sénat ⁽²⁹⁾, le président de la même commission a synthétisé les débats sur ce point en exposant

"(...) que la disposition transitoire a en tout cas pour effet de permettre d'encore lancer citation, pourvu que l'arrêt d'annulation ait été rendu moins de 5 ans avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi".

Une telle lecture du texte de l'article 3 de l'avant-projet ne s'impose pas nécessairement. Si le mot "litige" est pris dans sa dimension strictement procédurale, cela signifie que seules les contestations portées soit devant le Conseil d'État soit devant le juge civil, et non encore jugées par une décision passée en force de chose jugée, bénéficieront du nouveau régime, mais que tel ne sera pas le cas lorsqu'après un arrêt statuant sur le recours en annulation, l'action civile n'est pas encore introduite. Ainsi, par exemple, une action civile introduite sept ans après l'adoption d'un acte administratif par hypothèse illégal, mais deux ans après l'arrêt d'annulation du Conseil d'État, c'est-à-dire après l'expiration du délai de prescription de l'action civile selon les règles actuellement en vigueur, serait considérée, en vertu du texte à l'examen, ainsi interprété, comme toujours prescrite.

La sécurité juridique commande, en matière de prescription, de régler par une disposition transitoire expresse, l'ensemble du droit transitoire applicable à la matière ⁽³⁰⁾.

Pour traduire l'intention du législateur, telle qu'elle résulte actuellement des discussions au Sénat, l'article 3 devrait être adapté de manière à permettre aux personnes

⁽²⁹⁾ Ann., Sénat, 14 février 2008, après-midi, n/ 4-16, p. 37.

⁽³⁰⁾ En ce sens, l'avis 25.428/2, donné le 14 avril 1997, sur un projet devenu la loi du 10 juin 1998 modifiant certaines dispositions en matière de prescription (Chambre, Doc. parl., 1996-1997, n/ 1087/1).

ayant attendu l'arrêt du Conseil d'État d'encre agir devant le juge civil lorsque l'arrêt a été prononcé (ou notifié ⁽³¹⁾) à une date se situant dans un délai inférieur au délai légal de prescription ⁽³²⁾.

L'observation vaut *a fortiori* à l'égard de l'article 3 proposé par l'amendement n/ 1, où il est question de "litiges pendants", et à l'égard de la même disposition telle qu'elle résulte de l'amendement n/ 2 (sous-amendement à l'amendement n/ 1), dans laquelle les mots "aux litiges" ⁽³³⁾ sont remplacés par les mots "aux actions introduites".

3. La règle selon laquelle la disposition transitoire ne s'appliquera pas lorsque les litiges auront été "tranchés par une décision passée en force de chose jugée" mérite d'être rédigée de manière plus explicite.

Il pourrait être prévu à cet effet, à l'instar de ce qui a été inscrit à l'article 11 de la loi du 10 juin 1998 modifiant certaines dispositions en matière de prescription, que,

"(...) lorsque l'action civile a été déclarée prescrite par une décision passée en force de chose jugée avant l'entrée en vigueur de la présente loi, cette entrée en vigueur ne peut avoir pour effet de faire courir un nouveau délai de prescription".

⁽³¹⁾ Voir l'observation n/ 1 sur l'article 2.

⁽³²⁾ Cette formule est préférée à celle consistant à se référer à un délai de "cinq ans" avant l'entrée en vigueur de la loi en projet, compte tenu du fait que l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État ne fait pas courir le délai de prescription à la date de la naissance de la créance et que ce délai n'est pas toujours fixé à cinq ans; cette question serait simplifiée s'il est donné suite à la suggestion clôturant l'observation générale n/ 2, consistant à soumettre l'ensemble des autorités publiques au délai de droit commun de cinq ans (avec un maximum de vingt ans depuis "le fait qui a produit le dommage"), tel qu'il est établi par l'article 2262bis, alinéas 2 et 3, du Code civil. Il appartient également au législateur d'apprécier, en cas de maintien de la préférence pour un système de suspension plutôt que d'interruption du délai (voir l'observation générale n/ 3), si, pour la computation de ce dernier, il est tenu compte, pour la disposition transitoire, du délai écoulé avant la date de la cause de suspension.

⁽³³⁾ Il faut lire sans doute "aux litiges pendants".

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

1. Het ontwerp strekt ertoe in het Burgerlijk Wetboek een bepaling op te nemen ⁽¹⁾, die de schorsing regelt van de verjaringstermijn van "rechtsvorderingen tot vergoeding van schade op grond van onwettige administratieve handelingen". Die schorsing zou gelden "gedurende de aanhangigheid bij de Raad van State van het beroep tot vernietiging van deze administratieve handelingen".

Deze bepaling geeft aanleiding tot de volgende algemene opmerkingen.

2.1. De eerste opmerking heeft betrekking op de problemen die rijzen door het invoegen van de voorliggende bepaling in het Burgerlijk Wetboek.

2.2.1. Luidens artikel 2262*bis*, § 1, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek,

"(...) (verjaren) alle rechtsvorderingen 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."

⁽¹⁾ Het is de bedoeling dit te doen door artikel 2255 van het Burgerlijk Wetboek opnieuw op te nemen. Wat dat betreft, wordt verwezen naar opmerking nr. 3 gemaakt bij artikel 2.

Deze bepaling is slechts van toepassing onder voorbehoud van bijzondere bepalingen ⁽²⁾.

Artikel 100 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit voorziet namelijk in soortgelijke specifieke regels voor wat betreft de verjaring van schuldvorderingen die ten laste van de Staat kunnen worden overgelegd.

Artikel 101 van diezelfde gecoördineerde wetten bepaalt het volgende :

"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 gewezen."

Zoals erop gewezen is tijdens de besprekingen in de commissie voor de Justitie van de senaat aangaande het voorstel dat ten grondslag ligt aan het voorliggende ontwerp ⁽³⁾, moet laatstgenoemde bepaling uitgelegd worden in het licht van de rechtspraak van het Hof van Cassatie, die aldus is vastgesteld :

"5. Krachtens artikel 101 van het koninklijk besluit van 17 juli 1991 houdende coördinatie van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, wordt de verjaring gestuit door een gerechtsdeurwaardersexploot alsook door een schulderkenning van de Staat. Het instellen van een rechtsvordering schorst de verjaring totdat een definitieve beslissing is gewezen.

Uit de wetsgeschiedenis van dit artikel blijkt dat onder gerechtsdeurwaardersexploot dient te worden verstaan een gerechtsdeurwaardersakte tot ingebrekestelling of een dagvaarding.

Een voor het gerecht bij dagvaarding ingestelde vordering gegrond op een schuldvordering ten laste van de Staat, stuit de verjaring en schorst deze totdat een definitieve beslissing is gewezen.

⁽²⁾ Zie in die zin de hierna in voetnoot 4 genoemde arresten van het Hof van Cassatie d.d. 16 februari 2006.

⁽³⁾ Gedr. St., Senaat, 2007-2008, nr. 4-10/3.

Artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek dat op de stuiting betrekking heeft, is niet van toepassing daar in de specifieke bepalingen van artikel 101 voorzien is in de stuiting en de schorsing van de verjaring van schuldvorderingen ten laste van de Staat.

6. Het door de rechtzoekende bij de Raad van State ingesteld beroep tot nietigverklaring is een objectief beroep dat niet de bescherming van een subjectief recht beoogt, maar heeft een legaliteitscontrole van de akten en de reglementen van de administratieve overheden tot voorwerp en is gericht op het herstel van de wettigheid.

Het verzoekschrift tot nietigverklaring heeft niet tot voorwerp een schadevergoeding wegens onwettig handelen van de overheid te verkrijgen. Dergelijk verzoekschrift moet niet ingesteld worden vooraleer de gelaedeerde bij de burgerlijke rechter een vordering tot schadeloosstelling aanhangig maakt.

7. 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 ⁽⁴⁾."

De artikelen 100 en 101 van de voornoemde gecoördineerde wetten zijn niet alleen van toepassing op de schuldvorderingen op de Staat, maar, krachtens de artikelen 50, § 2, eerste lid, en 71, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, ook op de schuldvorderingen die de deelcollectiviteiten betreffen, tenzij de wet waarvan sprake in artikel 50, § 2, eerste lid, van dezelfde bijzondere wet, bedoeld om "de algemene bepalingen (te bepalen) die van toepassing zijn op (...) de boekhouding van de Gemeenschappen en de Gewesten" daarop van toepassing is verklaard. De wet waarvan sprake in de laatstgenoemde bepaling is de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor

⁽⁴⁾ Cass., 16 februari 2006, C.05.0022.N, C.D.P.K., 2006, blz. 722-738, en noot van V. Petitat; Cass., 16 februari 2006, C.05.0050.N, Tijdschrift voor Aannemingsrecht, 2006, blz. 248-258; P.&B., R.D.J.P., 2006, blz. 111-120, en noot van E. Brewaeyts.

de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, waarvan artikel 15 immers het volgende bepaalt :

"Onverminderd de bepalingen van artikel 16 ⁽⁵⁾ zijn de verjaringsregels van het gemeen recht van toepassing op de gemeenschappen en gewesten bedoeld in artikel 2."

Luidens artikel 2 van dezelfde wet is deze van toepassing op de gemeenschappen en de gewesten, en op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, maar is ze, overeenkomstig artikel 17 ervan en overeenkomstig de koninklijke besluiten van 18 maart 2004 en 20 december 2005 ⁽⁶⁾ alleen in werking

⁽⁵⁾ Artikel 16 van dezelfde wet luidt als volgt :
"§ 1. Inzake salarissen, voorschotten daarop en vergoedingen, toelagen of uitkeringen, die een toebehoren van de salarissen vormen of ermee gelijkstaan, zijn de door de in artikel 2 opgesomde gemeenschappen en gewesten ten onrechte uitbetaalde sommen voorgoed vervallen aan hen die ze hebben ontvangen, als de terugbetaling daarvan niet is gevraagd binnen een termijn van maximaal vijf jaar te rekenen van de 1ste januari van het jaar van de betaling.
§ 2. Om geldig te zijn moet deze vraag tot terugbetaling ter kennis van de schuldenaar worden gebracht bij een ter post aangetekende brief met vermelding van :
1/ het totale bedrag van de teruggevraagde som met, per jaar, de opgave van de ten onrechte uitgevoerde betalingen;
2/ de bepalingen in strijd waarmee de betalingen zijn gedaan.
Te rekenen vanaf de afgifte van de aangetekende brief aan de post kan het onverschuldigde bedrag worden teruggevorderd gedurende de termijn die in het gemeen recht is bepaald voor de verjaring van persoonlijke vorderingen.
§ 3. De in § 1 vastgestelde termijn wordt verlengd tot tien jaar wanneer de onverschuldigde sommen zijn verkregen door bedrieglijke handelingen dan wel door valse of bewust onvolledige verklaringen".

⁽⁶⁾ Koninklijk besluit van 18 maart 2004 houdende, voor wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, uitstel van de inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof; koninklijk besluit van 18 maart 2004 houdende, voor wat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreft, uitstel van de inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof; koninklijk besluit van 20 december 2005 houdende, voor wat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreft, uitstel van de inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof.

getreden ten aanzien van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Ook moet rekening worden gehouden met artikel 113 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, dat het volgende bepaalt :

"Onverminderd de bepalingen van artikel 114 ⁽⁷⁾ zijn de verjaringsregels van het gemeen recht van toepassing op de diensten bedoeld in artikel 2."

Overeenkomstig artikel 133 van deze wet treedt ze in werking op 1 januari 2009.

Wat betreft de andere overheden dan de federale overheid, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, ten slotte, valt de verjaring onder de regels van het gemeen recht.

2.2.2. Uit het bovenstaande volgt dat

- de verjaring van burgerrechtelijke schuldvorderingen op de federale overheid, de drie gemeenschappen en het Vlaamse en het Waalse Gewest, met inbegrip van de

⁽⁷⁾ Artikel 114 van dezelfde wet luidt als volgt :

"§ 1. Inzake salarissen, voorschotten daarop en vergoedingen, toelagen of uitkeringen, die een toebehoren van de salarissen vormen of ermee gelijkstaan, zijn de door de in artikel 2 bedoelde diensten ten onrechte uitbetaalde sommen voorgoed vervallen aan hen die ze hebben ontvangen, als de terugbetaling daarvan niet is gevraagd binnen een termijn van vijf jaar te rekenen van de eerste januari van het jaar van de betaling.

§ 2. Om geldig te zijn moet deze vraag tot terugbetaling ter kennis van de schuldenaar worden gebracht bij een ter post aangetekende brief met vermelding van :

- 1/ het totale bedrag van de teruggevraagde som met, per jaar, de opgave van de ten onrechte uitgevoerde betalingen;
- 2/ de bepalingen in strijd waarmee de betalingen zijn gedaan. Te rekenen vanaf de afgifte van de aangetekende brief aan de post kan het onverschuldigde bedrag worden teruggevorderd gedurende tien jaar.

§ 3. De in § 1 vastgestelde termijn wordt verlengd tot tien jaar wanneer de onverschuldigde sommen zijn verkregen door bedrieglijke handelingen of door valse of bewust onvolledige verklaringen."

stuiting en de schorsing van de verjaring, wordt thans geregeld in de artikelen 100 en 101 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit;

- diezelfde verjaring met betrekking tot de overige overheidsinstanties valt onder het gemeen recht, zoals dat, wat de burgerrechtelijke schuldvorderingen tot schadeloosstelling betreft, thans hoofdzakelijk geregeld is in de artikelen 2242 tot 2259 en 2262*bis* van het Burgerlijk Wetboek ⁽⁸⁾;
- wanneer artikel 15 van de voornoemde wet van 16 mei 2003 en artikel 113 van de voornoemde wet van 22 mei 2003 in werking zullen zijn getreden ten aanzien van de federale overheid, de drie gemeenschappen en het Vlaamse en het Waalse Gewest, zal het gemeen recht terzake van toepassing zijn ten aanzien van alle overheidsinstanties.

2.3. Wanneer bijgevolg enkel in de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek die betrekking hebben op de verjaring, een schorsingsgrond wordt ingevoegd moet dit, ook al wil de wetgever het tegenovergestelde bereiken, zo worden geïnterpreteerd dat deze enkel geldt voor de verjaringsregels die daarin zijn vastgelegd of waarnaar wordt verwezen. Tot de inwerkingtreding van artikel 15 van de voornoemde wet van 16 mei 2003 en artikel 113 van de voornoemde wet van 22 mei 2003 ten aanzien van de federale overheid, de drie gemeenschappen en het Vlaamse en het Waalse Gewest zal de verjaring van de schuldvorderingen op die bevoegdheidsniveaus onder de artikelen 100 en 101 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit blijven vallen. Meer in het bijzonder zal de regeling inzake de stuiting en de schorsing voortvloeien uit artikel 101, tweede lid, van die gecoördineerde wetten. Voor het overige voegt deze aldus geïnterpreteerde bepaling niets toe aan het gemeen recht, aangezien de stuiting van de verjaring in burgerlijke zaken, die verbonden is aan het instellen van een beroep door de

⁽⁸⁾ Wat de stuiting van de verjaring betreft wordt de aandacht gevestigd op artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek, luidens hetwelk "een dagvaarding voor het gerecht, een bevel tot betaling, of een beslag, betekend aan hem die men wil beletten de verjaring te verkrijgen, (...) burgerlijke stuiting vormen", waaraan, wat de adiëring van de Raad van State betreft, dezelfde interpretatie zou moeten worden gegeven als die welke blijkt uit de voornoemde arresten van 16 februari 2006 van het Hof van Cassatie (V. Petitat, noot bij Cass., 16 februari 2006, C.05.0022.N, C.D.P.K., 2006, blz. 722-738, inz. nr. 25, blz. 733, en nr. 31, voetnoot 39, blz. 734).

houder van het recht dat door verjaring bedreigd wordt, gedurende het hele proces blijft duren ⁽⁹⁾.

2.4. Het gevaar bestaat dus dat met het ontwerp niet het beoogde doel, namelijk het invoeren van een schorsings- en verjaringsregeling die geldt ten aanzien van alle overheidsinstanties, niet bereikt wordt.

Om dat te verhelpen zou het ontwerp zo geamendeerd moeten worden dat het de voornoemde wetten van 16 en 22 mei 2003 wijzigt met de bedoeling respectievelijk artikel 15 en artikel 113 daarvan in werking te stellen ten aanzien van de federale overheid, de drie gemeenschappen en het Vlaamse en het Waalse Gewest ⁽¹⁰⁾.

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 gestuete 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 klemmt des

⁽⁹⁾ Zie inzonderheid Cass., 30 juni 1997, Arr. Cass., 1997, blz. 732.

⁽¹⁰⁾ Een andere werkwijze zou erin bestaan artikel 101, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit te wijzigen, zodat daarin een soortgelijke wijziging wordt aangebracht als die welke het resultaat is van het voorliggende ontwerp. Zulk een werkwijze valt evenwel niet aan te bevelen: niet alleen zou de werkingssfeer van zulk een bepaling uitzonderlijk beperkt zijn tot de federale overheid, de drie gemeenschappen en het Vlaamse en het Waalse Gewest, maar ze zal bovendien volledig doelloos worden zodra de voornoemde wetten van 16 en 22 mei 2003 volledig, ook ten aanzien van die bevoegdheidsniveaus, in werking zullen zijn gesteld.

te meer wanneer een derde partij bij de procedure vóór de Raad van State het voordeel van de schorsingsregeling zou genieten ⁽¹¹⁾.

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 ⁽¹²⁾; er behoort onder meer ook rekening te worden gehouden met de artikelen 14, § 3 ⁽¹³⁾, en 19, tweede lid ⁽¹⁴⁾, 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

⁽¹¹⁾ Zie opmerking 2 gemaakt bij artikel 2.

⁽¹²⁾ Dezelfde bepaling schrijft voor dat de termijn zestig dagen te rekenen vanaf die feiten bedraagt.

⁽¹³⁾ Deze bepaling luidt als volgt :
"Wanneer een administratieve overheid verplicht is te beschikken en er bij het verstrijken van een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de haar daartoe door een belanghebbende betekende aanmaning geen beslissing is getroffen, wordt het stilzwijgen van de overheid geacht een afwijzende beslissing te zijn waartegen beroep kan worden ingesteld. Deze bepaling doet geen afbreuk aan de bijzondere bepalingen die een andere termijn vaststellen of aan het stilzwijgen van de administratieve overheid andere gevolgen verbinden."

⁽¹⁴⁾ Deze bepaling luidt als volgt :
"De verjaringstermijnen voor de beroepen bedoeld bij artikel 14, § 1, nemen alleen een aanvang op voorwaarde dat de betekening door de administratieve overheid van de akte of van de beslissing met individuele strekking het bestaan van die beroepen alsmede de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen vermeldt. Indien aan die verplichting niet wordt voldaan dan nemen de verjaringstermijnen een aanvang vier maanden nadat de betrokkene in kennis werd gesteld van de akte of van de beslissing met individuele strekking."

in het geval, dat in de praktijk vaak voorkomt ⁽¹⁵⁾, 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 ⁽¹⁶⁾, 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 ⁽¹⁷⁾.

Er wordt ook verwezen naar de opmerkingen gemaakt bij artikel 2 van het ontwerp.

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.

⁽¹⁵⁾ Bij voorbeeld in geval van beroep tegen een bestuurlijke vergunning (stedenbouwkundige vergunning, milieuvergunning, enz.) die afgegeven is aan een derde.

⁽¹⁶⁾ Er wordt nogmaals op gewezen dat het tweede lid van deze bepaling aansluit bij een regeling van stuiting van de verjaringstermijn en niets toevoegt aan het gemeen recht terzake (cf. *supra*, algemene opmerking 2.3).

⁽¹⁷⁾ Zie, wat het bepalen van die termijn betreft, opmerking 1 gemaakt bij artikel 2.

5. De bijzondere opmerkingen worden gemaakt onder voorbehoud van de bovenstaande overwegingen.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 2

1. Luidens het ontworpen artikel 2255 van het Burgerlijk Wetboek wordt de termijn van verjaring van de rechtsvordering tot vergoeding op grond van een onwettige administratieve handeling geschorst gedurende de "aanhangigheid bij de Raad van State" van het beroep tot vernietiging van deze administratieve handeling.

Deze formulering maakt het niet mogelijk met zekerheid te bepalen wanneer deze schorsingstermijn precies afloopt. Volgens de voorliggende tekst zou het, blijkbaar moeten gaan om de datum van de uitspraak van het arrest, aangezien vanaf dat tijdstip het beroep aan de Raad van State onttrokken wordt, en dus niet meer bij de Raad "aanhangig" zou zijn.

Uit de toelichting bij het oorspronkelijke voorstel dat bij de Senaat is ingediend blijkt evenwel dat het veeleer de bedoeling zou zijn geweest dat de verjaringstermijn wordt geschorst tot de kennisgeving van het arrest aan de partijen ⁽¹⁸⁾. Een dergelijke regeling lijkt in overeenstemming met de algemene strekking van het ontwerp, aangezien de betrokkene eerst op de datum van de kennisgeving, dit wil zeggen de datum waarop de in ontvangstneming ervan geacht wordt te hebben plaatsgehad, officieel kennis heeft van het arrest van de Raad van State.

⁽¹⁸⁾ Gedr. St., Senaat, 2007, nr. 4-10/1, blz. 5.

Er zou zelfs moeten worden gepreciseerd, voor het geval deze datum niet dezelfde zou zijn voor alle partijen, om welke kennisgeving het gaat; het lijkt logisch deze termijn te laten ingaan op de datum van de kennisgeving aan de verzoekende partij ⁽¹⁹⁾.

Deze aangelegenheid zou in het dispositief moeten worden geregeld.

2. Een vernietigingsarrest van de Raad van State geldt *erga omnes*, ongeacht of het om een individuele handeling dan wel om een verordenende handeling gaat.

Derhalve rijst de vraag of een derde die niet betrokken is bij de procedure voor de Raad van State het schorsende karakter hiervan kan inroepen bij een latere rechtsvordering tot vergoeding van schade die hij door de eventueel vernietigde handeling zou hebben geleden.

Uit de bespreking van het oorspronkelijke wetsvoorstel in de Commissie voor de Justitie van de Senaat kan worden opgemaakt dat blijkbaar de bedoeling prevaleerde dat alleen de verzoeker die bij de Raad van State gelijk heeft gekregen het voordeel van de onderzochte bepaling zou kunnen inroepen, althans wat de individuele handelingen betreft ⁽²⁰⁾.

Deze bedoeling wordt niet weergegeven in het ontworpen artikel 2255. In de commissie van de Senaat heeft de minister zelfs de mening te kennen gegeven

"(...) dat men misschien in de bepaling moet preciseren dat enkel de verzoeker het voordeel kan inroepen" ⁽²¹⁾,

zonder dat op deze wens is ingegaan.

⁽¹⁹⁾ Deze aangelegenheid houdt deels verband met die waarover de volgende opmerking gaat.

⁽²⁰⁾ Zie meer bepaald het verslag van de commissie, Gedr. St., Senaat, 2007-2008, nr. 4-10/3, blz. 14.

⁽²¹⁾ Ibid.

Het is juist dat in burgerrechtelijke aangelegenheden, onder voorbehoud van enkele uitzonderingen, als regel geldt dat de handeling tot stuiting van verjaring alleen aan de schuldeiser die de handeling tot stuiting heeft gesteld ten goede komt ⁽²²⁾.

Gelet evenwel op de eigenheid van het objectieve beroep bij de Raad van State, de absolute uitwerking van een eventueel annulatiearrest en de voormelde verklaring van de minister ⁽²³⁾, lijkt het verkieslijk dat de wet deze kwestie uitdrukkelijk regelt door in voorkomend geval een onderscheid te maken naargelang de betrokken handeling al dan niet een verordenend karakter heeft; de situatie van de tussenkommende partijen zou wellicht eveneens in aanmerking moeten worden genomen.

Indien er voor gekozen wordt de derden bij de procedure bij de Raad van State het voordeel van het schorsend karakter van de procedure te laten genieten, moet eveneens worden bepaald op welk tijdstip deze schorsing eindigt ⁽²⁴⁾.

⁽²²⁾ Zo heeft het Hof van Cassatie het volgende gesteld :
"Artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat een dagvaarding voor het gerecht, een bevel tot betaling, of een beslag, betekend aan hem die men wil beletten de verjaring te verkrijgen, burgerlijke stuiting vormen. Buiten de zich te dezen niet voordoende gevallen van hoofdelijkheid en ondeelbaarheid en tenzij de wet anders bepaalt, heeft de stuiting van de verjaring die het gevolg is van één van die daden, enkel gevolgen voor de personen die daarbij partij zijn geweest en derhalve komt de door een van de schuldeisers verkregen stuiting de andere schuldeisers niet ten goede.

Door te oordelen dat de verjaring van de rechtsvordering van de verweerster, opdrachtgeefster, tegen de eiseres, onderaannemer van de hoofdaannemer, gestuit is door de door laatstgenoemde tegen de eiseres uitgebrachte dagvaarding, op grond dat die dagvaarding berust op dezelfde grieven als de rechtsvordering van de verweerster, verantwoordt het arrest niet naar recht zijn beslissing dat laatstgenoemde rechtsvordering niet verjaard is." (Cass., 9 juni 2006, RGDC, 2008, blz. 97, en de voetnoot van P. Wéry, alsmede de geciteerde verwijzingen).

⁽²³⁾ Door het stilzwijgen van de tekst over de verklaring van de minister zou immers de indruk kunnen ontstaan dat voor de regel van de absolute uitwerking van de handeling tot stuiting van verjaring is geopteerd, zonder dat men er zeker van kan zijn of dergelijke interpretatie *a contrario* die deels steunt op de parlementaire voorbereiding, pertinent is.

⁽²⁴⁾ Zie opmerking 1 hierboven.

In de oplossing die de wetgever zal bedenken moet er eveneens rekening mee worden gehouden dat de schorsing waarin het ontwerp voorziet zowel van toepassing zou kunnen zijn wanneer het beroep tot nietigverklaring door de Raad van State wordt ingewilligd als wanneer het verworpen wordt ⁽²⁵⁾, naargelang de keuze die zal worden gemaakt inzake de toepasselijkheid van artikel 2247 van het Burgerlijk Wetboek op de beoogde regeling ⁽²⁶⁾.

3. Indien de bepaling van artikel 2 van het voorontwerp, die voorziet in een nieuwe oorzaak van schorsing van de verjaringstermijn, gehandhaafd wordt, moet ze worden ingevoegd met een nieuw artikelnummer, om de redenen die in de verantwoording van amendement nr. 4 uiteengezet zijn.

Artikel 3

1. Artikel 3 van het door de Senaat goedgekeurde ontwerp bepaalt dat de wet van toepassing is op de rechtsgeschillen "in de mate (dat)" ze niet beslecht werden bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing.

De uitdrukking "in de mate dat" is uit een taalkundig oogpunt niet gelukkig gekozen; er kan uit worden afgeleid dat ze een evenredige en beperkte toepassing zou vergen.

⁽²⁵⁾ Men moet immers voor ogen houden dat volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie de arresten waarbij een beroep tot nietigverklaring wordt verworpen, zowel van individuele handelingen als van verordeningshandelingen, geen gezag van gewijsde hebben voor de hoven en rechtbanken (Cass., 24 maart 1977, Arr. Cass., 1977, II, blz. 799; 9 januari 1997, RCJB, 2000, blz. 257 en volgende, en de noot van D. Lagasse, "L'absence de toute autorité de chose jugée d'un arrêt de rejet du Conseil d'Etat devant les cours et tribunaux ou de la suprématie du principe de la légalité administrative sur le principe de la sécurité juridique", blz. 265 tot 289; zie de kritiek op deze rechtspraak door P. Lewalle, Contentieux administratif, Brussel, Larcier, 2002, blz. 1079-1086).

⁽²⁶⁾ Zie algemene opmerking 4 hierboven.

Onder voorbehoud van opmerkingen 2 en 3 rijst de vraag of het niet duidelijker zou zijn te schrijven dat de wet van toepassing is op de rechtsgeschillen "die" niet beslecht werden door een in kracht van gewijsde gegane beslissing.

2. Uit de bespreking in de Commissie voor de Justitie van de Senaat is gebleken dat men het er in die commissie over eens is dat de ontworpen wet van toepassing is op de zaken die nog niet voor de burgerlijke rechter ingeleid zijn, ingeval minder dan vijf jaar vóór de inwerkingtreding van de wet een vernietigingsarrest van de Raad van State is totstandgekomen, behoudens de gevallen waarin het geschil nog aanhangig is bij de Raad van State of reeds bij de gewone rechter aanhangig is gemaakt ⁽²⁷⁾ ⁽²⁸⁾.

Zoals de verslaggever van de commissie in de plenaire vergadering van de Senaat ⁽²⁹⁾ heeft gesteld, heeft de commissievoorzitter tot besluit van dit debat met betrekking tot dit punt gezegd

"dat de overgangsbepalingen met zich moeten meebrengen dat de rechtsvordering normaal kan worden afgehandeld voorzover het vernietigingsarrest van de Raad van State werd geveld minder dan vijf jaar vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wet".

Er is geen dwingende reden om de tekst van artikel 3 van het voorontwerp aldus te lezen. Indien het woord "geschil" in zijn strikt procedurele dimensie wordt beschouwd, betekent dit dat alleen voor betwistingen die ofwel voor de Raad van State, ofwel voor de burgerlijke rechter gebracht zijn, en waarover nog niet is geoordeeld bij een beslissing die in kracht van gewijsde is gegaan, het voordeel van de nieuwe regeling zal gelden, maar dat dit niet het geval zal zijn wanneer, na een arrest waarbij over het beroep

⁽²⁷⁾ Zie inzonderheid de verklaring over dit punt van de heer Vankrunkelsven, Voorzitter van de Commissie voor de Justitie van de Senaat, tijdens de werkzaamheden van de genoemde commissie inzake het oorspronkelijke wetsvoorstel, waarin hij de drie gevallen onderscheidt, zonder naderhand te worden tegengesproken (*loc. cit.*, blz. 13).

⁽²⁸⁾ Zoals erop gewezen is in algemene opmerking 2.3 hierboven, is de verjaringstermijn, voor zover hij op het tijdstip van het indienen van beroep nog altijd loopt, in ieder geval tot het einde van het geding gestuit.

⁽²⁹⁾ Handelingen, Senaat, 14 februari 2008, namiddagvergadering, nr. 4-16, blz. 37.

tot nietigverklaring een uitspraak is gedaan, de burgerlijke rechtsvordering nog niet is ingesteld. Zo bijvoorbeeld zou een burgerlijke rechtsvordering ingesteld zeven jaar nadat een bestuurshandeling is uitgevaardigd die veronderstellenderwijs onwettig zou zijn, maar twee jaar na het vernietigingsarrest van de Raad van State, dit wil zeggen na het verstrijken van de termijn van verjaring van de burgerlijke rechtsvordering volgens de regels die thans van kracht zijn, krachtens de voorliggende tekst, aldus geïnterpreteerd, geacht worden hoe dan ook verjaard te zijn.

De rechtszekerheid vereist, inzake verjaring, dat met een uitdrukkelijke overgangsbepaling heel het overgangsrecht wordt geregeld dat op de aangelegenheid van toepassing is ⁽³⁰⁾.

Om de bedoeling van de wetgever weer te geven, zoals ze thans blijkt uit de besprekingen in de Senaat, zou artikel 3 zo moeten worden aangepast dat de personen die op het arrest van de Raad van State hebben gewacht, de mogelijkheid krijgen om voor de burgerlijke rechter nog op te treden wanneer het arrest is uitgesproken (of ter kennis gebracht ⁽³¹⁾) op een datum die valt binnen een kortere termijn dan de wettelijke verjaringstermijn ⁽³²⁾.

⁽³⁰⁾ In deze zin advies 25.428/2, gegeven op 14 april 1997, over een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 10 juni 1998 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de verjaring (Kamer, Gedr. St., 1996-1997, nr. 1087/1).

⁽³¹⁾ Zie opmerking 1 over artikel 2.

⁽³²⁾ Deze formule wordt verkozen boven die welke erin bestaat te verwijzen naar een termijn van "vijf jaar" vóór de inwerkingtreding van de ontworpen wet, gelet op het feit dat artikel 100 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit de verjaringstermijn niet doet ingaan op de datum van het ontstaan van de schuldvordering en dat deze termijn niet altijd op vijf jaar is vastgesteld; deze kwestie zou worden vereenvoudigd indien gevolg gegeven wordt aan de suggestie aan het einde van algemene opmerking 2, die behelst alle overheidsinstanties aan de gemeenrechtelijke termijn van vijf jaar te onderwerpen (met een maximum van twintig jaar sedert "het feit dat de schade heeft veroorzaakt"), zoals is vastgesteld bij artikel 2262*bis*, tweede en derde lid, van het Burgerlijk Wetboek. Het staat eveneens aan de wetgever om in geval van behoud van de voorkeur voor een systeem van schorsing, veeleer dan van stuiting van de termijn (zie algemene opmerking 3), na te gaan of voor de berekening van deze termijn rekening wordt gehouden, met het oog op de overgangsbepaling, met de termijn die vóór de datum van de schorsingsoorzaak is verstreken.

De opmerking geldt *a fortiori* ten aanzien van artikel 3 dat bij amendement nr. 1 is voorgesteld, waarin sprake is van "rechtsgeschillen die ... aanhangig zijn", en ten aanzien van dezelfde bepaling zoals ze uit amendement nr. 2 voortvloeit (subamendement bij amendement nr. 1), waarin de woorden "op de rechtsgeschillen" ⁽³³⁾ door de woorden "op de ingediende vorderingen" worden vervangen.

3. De regel volgens welke de overgangsbepaling niet van toepassing zal zijn wanneer de rechtsgeschillen "beslecht werden bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing" zou uitdrukkelijker moeten worden geredigeerd.

Te dien einde zou, naar het voorbeeld van wat bepaald is in artikel 11 van de wet van 10 juni 1998 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de verjaring, kunnen worden voorgeschreven dat,

"wanneer de rechtsvordering bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing verjaard is verklaard vóór de inwerkingtreding van deze wet, (...) deze inwerkingtreding niet tot gevolg (kan) hebben dat een nieuwe verjaringstermijn begint te lopen".

⁽³³⁾ Men moet wellicht "op de rechtsgeschillen die ... aanhangig zijn" lezen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Madame
Mevrouw

P. VANDERNOOT,
M. BAGUET,

conseillers d'État,
staatsraden,

Messieurs
de Heren

H. BOSLY,
G. de LEVAL,

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

Madame
Mevrouw

A.-C. VAN GEERSDAELE,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER,
auditeur.

Het verslag werd uitgebracht door de
H. R. WIMMER, auditeur.

La concordance entre la version française et la
version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle
de M. P. VANDERNOOT.

De overeenstemming tussen de Franse en de
Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht
van de H. P. VANDERNOOT.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS