

Geschäftsverzeichnissnr. 7044
Entscheid Nr. 40/2019 vom 28. Februar 2019

ENTSCHEID

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

Der Verfassungsgerichtshof,

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

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

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

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

Begründungsschriftsätze wurden eingereicht von

- den klagenden Parteien, unterstützt und vertreten durch RA P. Vande Castele,
- dem Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA S. Ronse und RÄin D. Smets, in Westflandern zugelassen.

Die Vorschriften des vorerwähnten Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, die sich auf das Verfahren und den Sprachgebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die Zulässigkeit

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

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

Die Einrede wird abgewiesen.

In Bezug auf den einzigen Klagegrund

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

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

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

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

B.6.3. Artikel 2247 des Zivilgesetzbuches bestimmt:

‘ Nimmt der Kläger seine Klage zurück

[...]

oder wird seine Klage abgewiesen,

wird die Unterbrechung als hinfällig angesehen ’.

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

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

[...]

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

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

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

Der Justizminister hat außerdem im zuständigen Ausschuss des Senats dargelegt:

‘ Il y a tout d'abord un problème d'interprétation lié au fait que toute action en réparation d'un dommage fondée sur une responsabilité extracontractuelle se prescrit par cinq ans. Ensuite et surtout, il y a l'interprétation des articles 100 et 101 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, qui reprennent le texte de l'article 1er de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'État et des provinces, lequel instaure un délai de prescription de 5 ans sans fixer d'autres conditions. Par arrêt du 16 février 2006, la Cour de cassation a considéré qu'une requête

devant le Conseil d'État n'a pas d'effet suspensif. Compte tenu de l'arriéré du Conseil d'État, il y a donc de fortes chances que le droit de réclamer des dommages et intérêts soit frappé de prescription alors que la procédure d'annulation est encore en cours. Le justiciable se voit donc contraint d'intenter une action au civil immédiatement après avoir introduit son recours en annulation.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

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

B.12.2. Wie es der Berufungskläger vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan unterstreicht, war der Kläger zum Zeitpunkt der Einreichung seiner Klage beim Staatsrat weder in der Lage, die Umstände, die dazu führen können, dass ein Ablehnungsentscheid ergeht, noch die Frist vorherzusehen, in der der Staatsrat entscheiden wird. Wenn das Verfahren vor dem Staatsrat länger als fünf Jahre dauert, hat die fehlende

verjährungsunterbrechende Wirkung, die sich aus der fraglichen Bestimmung im Fall eines Ablehnungsentscheidungs ergibt, die Folge, dass dem Rechtsuchenden jede Möglichkeit genommen wird, beim Zivilrichter fristgerecht eine Klage auf Wiedergutmachung des Schadens gegen die Verwaltungsbehörde zu erheben.

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

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

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

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

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

B.13. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die fragliche Bestimmung, insofern sie nur den beim Staatsrat eingereichten Klagen, die zu einem Nichtigkeitsentscheid führen, eine verjährungsunterbrechende Wirkung verleiht, für die in B.7 und B.8 erwähnten Zielsetzungen nicht sachdienlich ist, da sie den Rechtsuchenden, der sich entscheidet, einen Verwaltungsakt

vor dem Staatsrat anzufechten, weiterhin dazu zwingt, vorsorglich ebenfalls eine Klage auf Wiedergutmachung des Schadens vor dem Zivilrichter einzureichen, um die Verjährung seiner Ansprüche zu verhindern ».

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

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

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

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

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschant

A. Alen