

Geschäftsverzeichnissnr. 7123

Entscheid Nr. 21/2021  
vom 11. Februar 2021

ENTSCHEIDSAUSZUG

---

*In Sachen:* Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 2244 § 1 Absatz 3 des früheren Zivilgesetzbuches, gestellt vom Appellationshof Brüssel.

Der Verfassungsgerichtshof,

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

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

### I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid vom 24. Januar 2019, dessen Ausfertigung am 11. Februar 2019 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Appellationshof Brüssel folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Steht Artikel 2244 § 1 des Zivilgesetzbuches, dahin ausgelegt, dass die unterbrechende Wirkung der Klage auf Nichtigkeitklärung im Sinne dieses Artikel 2244 § 1 nur der klagenden Partei zugute kommt, nicht im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, indem er einen Behandlungsunterschied herbeiführt zwischen

- den Personen, die diese Klage auf Nichtigkeitklärung erhoben haben und die unterbrechende Wirkung dieser Klage, was ihre Klage auf Wiedergutmachung des durch den angefochtenen Verwaltungsakt verursachten Schadens betrifft, genießen können, und

- den Personen, die diese Klage nicht erhoben haben, die ebenso wenig dem Verfahren beigetreten sind und die durch den Nichtigkeitsentscheid, der eine Wirkung *erga omnes* hat und rückwirkend ist, benachteiligt werden? ».

(...)

### III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf Artikel 2244 § 1 des früheren Zivilgesetzbuches, abgeändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25. Juli 2008 « zur Abänderung des Zivilgesetzbuches und der koordinierten Gesetze vom 17. Juli 1991 über die Staatsbuchführung im Hinblick auf die Unterbrechung der Verjährung der Schadenersatzklage infolge einer Nichtigkeitsklage beim Staatsrat » (nachstehend: Gesetz vom 25. Juli 2008), der bestimmte:

« Eine Ladung vor Gericht, ein Zahlungsbefehl, eine Artikel 1394/21 des Gerichtsgesetzbuches erwähnte Mahnung oder eine Pfändung, die demjenigen zugestellt worden sind, den man daran hindern will, eine Verjährung geltend zu machen, bewirken eine zivilrechtliche Unterbrechung.

Eine Ladung vor Gericht unterbricht die Verjährung bis zu dem Zeitpunkt, wo eine Endentscheidung verkündet wird.

Für die Anwendung des vorliegenden Abschnitts hat 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 wie eine Ladung vor Gericht ».

In seinem Entscheid Nr. 40/2019 vom 28. Februar 2019 hat der Gerichtshof die Wortfolge « für nichtig erklärten » in Absatz 3 dieser Bestimmung für nichtig erklärt. Dieser Entscheid hat auf die Tragweite der Vorabentscheidungsfrage keine Auswirkung.

Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass es nur um Absatz 3 dieser Bestimmung geht.

B.1.2. Der Gerichtshof wird gebeten, über die Vereinbarkeit von Artikel 2244 § 1 Absatz 3 des früheren Zivilgesetzbuches mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung zu befinden, in der Auslegung, wonach er den Vorteil der verjährungsunterbrechenden Wirkung den Personen gewährt, die eine Nichtigkeitsklage beim Staatsrat einreichen, während er diesen Vorteil nicht den Personen gewährt, die nicht Verfahrensparteien vor dem Staatsrat sind, aber die Folgen der Nichtigerklärung erleiden.

B.2. Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass zwischen dem Datum der Kenntnis des Schadens, für den der Schadenersatz verlangt wird, und dem Datum der Einreichung der Schadenersatzklage vor dem Gericht Erster Instanz mehr als fünf Jahre verstrichen sind. Aufgrund des Ablaufs dieser Frist muss die Schadenersatzklage aufgrund von Artikel 100 der am 17. Juli 1991 koordinierten Gesetze über die Staatsbuchführung (nachstehend: Gesetze über die Staatsbuchführung) für verjährt erklärt werden. Dieser Artikel bestimmt:

« Verjährt und endgültig zugunsten des Staates erloschen sind, unbeschadet der durch andere diesbezügliche Gesetzes-, Verordnungs- oder Vertragsbestimmungen erlassenen Verwirkungen:

1. die Forderungen, die gemäß den gesetzlich oder im Verordnungswege festgelegten Modalitäten vorzulegen sind, die aber nicht innerhalb einer Frist von fünf Jahren nach dem ersten Januar des Haushaltsjahres, in dessen Verlauf sie entstanden, vorgelegt wurden;

2. die Forderungen, die, obwohl sie innerhalb der unter Nr. 1 genannten Frist vorgelegt wurden, von den Ministern nicht innerhalb einer Frist von fünf Jahren nach dem ersten Januar des Jahres, in dessen Verlauf sie vorgelegt wurden, angeordnet wurden;

3. alle anderen Forderungen, die nicht innerhalb einer Frist von zehn Jahren nach dem ersten Januar des Jahres, in dem sie entstanden, angeordnet wurden.

Die sich aus Urteilen ergebenden Forderungen bleiben jedoch der zehnjährigen Verjährung unterworfen; sie müssen durch Vermittlung der Hinterlegungs- und Konsignationskasse ausbezahlt werden ».

Artikel 101 der Gesetze über die Staatsbuchführung verweist bezüglich der Unterbrechung der Verjährung auf die gemeinrechtlichen Regeln.

B.3. Die Abänderung von Artikel 2244 § 1 Absatz 3 des früheren Zivilgesetzbuches durch das Gesetz vom 25. Juli 2008, die bezweckte, die Verjährung der Schadenersatzklage nach einer Nichtigkeitsklage beim Staatsrat zu unterbrechen, wurde in den Vorarbeiten kommentiert wie folgt:

« 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 » (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 2007, Nr. 4-10/1, SS. 1-3).

Der Minister der Justiz hat außerdem im zuständigen Ausschuss des Senats Folgendes 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 1971, 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 » (*Parl. Dok.*, Senat, 2007-2008, Nr. 4-10/3, SS. 2-3).

B.4. Infolge des Gutachtens der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates wurde ein Abänderungsantrag eingereicht, um eine Regelung zur Unterbrechung der Verjährung anstelle der vorgesehenen Regelung zur Aussetzung zur Vereinfachung der Berechnung der Verjährungsfrist einzuführen. Dieser Abänderungsantrag wurde wie folgt gerechtfertigt:

« 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 » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2007-2008, DOC 52-0832/005, S. 2).

B.5. Es obliegt in der Regel dem vorlegenden Richter, die Bestimmungen, die er anwendet, auszulegen, vorbehaltlich einer offensichtlich falschen Lesart der fraglichen Bestimmung. Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass der vorlegende Richter von der Annahme ausgeht, dass die fragliche Bestimmung nur der klagenden Partei vor dem Staatsrat zugute kommt. Der Gerichtshof beantwortet die Vorabentscheidungsfrage in dieser Auslegung, die nicht offensichtlich falsch ist.

B.6. Die Vorabentscheidungsfrage betrifft den Behandlungsunterschied zwischen einerseits den Parteien, die eine Klage auf Nichtigerklärung vor dem Staatsrat erhoben haben, und andererseits den Personen, für die sich der von dem Verwaltungsakt verursachte Schaden nach Abschluss dieser Klage erweist. Während die Verjährung der zivilrechtlichen Klage auf Wiedergutmachung des durch den angefochtenen Verwaltungsakt verursachten Schadens gegenüber Ersteren bis zur Verkündung des Entscheids des Staatsrates unterbrochen ist, gilt eine solche Unterbrechung gegenüber Letzteren für die Klage auf Wiedergutmachung des durch den Verwaltungsakt verursachten Schadens nicht.

B.7. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.8. Im Rahmen einer Klage beim Staatsrat könnten die beiden in B.6 erwähnten Personenkategorien aufgrund der Rechtskraft, die *erga omnes* den Nichtigkeitsentscheiden der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates zuerkannt werden muss, eine zivilrechtliche Klage auf Wiedergutmachung des durch den für nichtig erklärten Verwaltungsakt verursachten Schadens einreichen.

B.9. Der Behandlungsunterschied beruht auf einem objektiven Kriterium, nämlich dem Umstand, einen verfahrenseinleitenden Akt in Form einer Klage vor dem Staatsrat vorzunehmen.

B.10. Wie aus den in B.3 erwähnten Vorarbeiten hervorgeht, wollte der Gesetzgeber erreichen, dass die Rechtsuchenden nicht die Folgen des Rückstands des Staatsrates tragen müssen. Er wollte einerseits die Verjährung der Klage vor dem Zivilrichter auf Wiedergutmachung des durch den für nichtig erklärten Verwaltungsakt verursachten Schadens, wenn die Nichtigklärung des angefochtenen Verwaltungsaktes mehr als fünf Jahre nach Erhebung der Klage beim Staatsrat erfolgt, und andererseits die Einreichung einer vorsorglichen Klage beim Zivilrichter, um dieser Verjährung vorzubeugen, die zusätzliche Kosten im Zusammenhang mit der Einleitung dieses Verfahrens bedeutet, das sich später als unnötig herausstellen kann, vermeiden. Der Gesetzgeber beabsichtigte schließlich, einer Praxis ein Ende zu setzen, die die Terminlisten der Zivilgerichte mit Rechtssachen füllt, die nicht verhandlungsreif sind. Die fragliche Bestimmung verfolgt folglich ein legitimes Ziel des Allgemeininteresses.

B.11.1. In Anbetracht seines Anliegens, die Einleitung von vorsorglichen Verfahren beim Zivilrichter, um der Verjährung vorzubeugen, zu vermeiden, hätte der Gesetzgeber vernünftigerweise den Standpunkt vertreten können, dass die *erga omnes*-Wirkung der Nichtigkeitsentscheide des Staatsrates zu berücksichtigen ist und dass der durch einen unrechtmäßigen Verwaltungsakt verursachte Schaden die Einreichung einer Klage beim Zivilrichter durch andere Personen als die klagende Partei begründen kann.

B.11.2. Der Ministerrat betont die Möglichkeit, der Sache auf der Grundlage der Artikel 6 § 4 und 52 ff. des Erlasses des Regenten vom 23. August 1948 « zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates » vor dem Staatsrat beizutreten. In der Auslegung, wonach die in Artikel 2244 § 1 Absatz 3 des früheren Zivilgesetzbuches erwähnte unterbrechende Wirkung der Klage auf Nichtigerklärung nur der klagenden Partei zugute kommt, ist jedoch ein solcher Beitritt von keinerlei Nutzen für die Person, für die sich der durch den angefochtenen Verwaltungsakt verursachte Schaden nach Abschluss dieser Klage erweist. Im Übrigen kann der Adressat eines Verwaltungsaktes dessen Rechtmäßigkeit voraussetzen.

B.11.3. Die einzige Möglichkeit, über die die von einem vor dem Staatsrat angefochtenen Verwaltungsakt betroffene Person verfügt, um ihr Recht auf Wiedergutmachung des durch den angefochtenen Akt verursachten Schadens im Fall von dessen Nichtigerklärung zu wahren, ist die Einleitung einer Klage beim Zivilrichter gleichzeitig mit dem Verfahren zur Nichtigerklärung beim Staatsrat, was jedoch im Widerspruch zu der Verfahrensökonomie stehen würde, die ja vom Gesetzgeber angestrebt wurde.

B.11.4. Entgegen der Auffassung des Ministerrats kann die fehlende verjährungsunterbrechenden Wirkung für die Klage vor dem Zivilrichter auf Wiedergutmachung des durch den für nichtig erklärten Verwaltungsakt verursachten Schadens gegenüber einer anderen Person als der klagenden Partei vor dem Staatsrat nicht mit dem Bestreben gerechtfertigt werden, die fragliche Regelung mit der Regelung zu vereinheitlichen, die in Bezug auf die Ladung vor Gericht in Artikel 2247 des früheren Zivilgesetzbuches vorgesehen ist, und zwar aufgrund des grundlegenden Unterschieds, der zwischen den beiden Formen von Rechtsstreitigkeiten besteht (siehe Entscheid Nr. 148/2018 des Gerichtshofes vom 8. November 2018).



B.12. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die fragliche Bestimmung, insofern die verjährungsunterbrechende Wirkung, die mit den beim Staatsrat eingereichten Klagen verbunden ist, nur den Personen zugute kommt, die die Klage erhoben haben und nicht den Personen, bei denen sich der durch die Nichtigkeitklärung des angefochtenen Verwaltungsakts verursachte Schaden erst nach Abschluss dieser Klage erweist, auf einem Kriterium beruht, das in Anbetracht der in B.10 erwähnten Ziele nicht sachdienlich ist, da sie diese Personen stets dazu zwingt, vorsorglich eine Klage auf Wiedergutmachung des Schadens vor dem Zivilrichter einzureichen, um die Verjährung ihrer Ansprüche zu verhindern.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 2244 § 1 Absatz 3 des früheren Zivilgesetzbuches verstößt gegen die Artikel 10 et 11 der Verfassung, insofern die mit den beim Staatsrat eingereichten Klagen verbundene verjährungsunterbrechende Wirkung nicht den Personen zugute kommt, die durch die Nichtigerklärung des angefochtenen Verwaltungsakts geschädigt werden.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 11. Februar 2021.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschaut

(gez.) F. Daoût