

BELGISCHE SENAAAT

BUITENGEWONE ZITTING 2007

12 JULI 2007

Wetsvoorstel tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek met het oog op de invoering van het schorsend karakter van een verzoekschrift tot vernietiging bij de Raad van State voor wat de burgerrechtelijke vordering tot schadevergoeding betreft

(Ingediend door de heren Hugo Vandenberghe en Tony Van Parys)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van een voorstel dat reeds op 29 november 2006 in de Senaat werd ingediend (stuk Senaat, nr. 3-1955/1 — 2006/2007).

A. Probleemstelling

De achterstand bij de Raad van State is een oud zeer, dat sedert een tiental jaar onhoudbare proporties heeft aangenomen.

Eenzijds was de Raad van state, tot het in voege treden van de wet van 15 september 2006 tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, een laatste toevlucht. Dat hun procedure een zo goed als onbestaande kans op succes had, schijnt weinigen te deren (een gemiddelde over de laatste jaren van 3%).

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007

12 JUILLET 2007

Proposition de loi modifiant le Code civil en vue de conférer à une requête en annulation devant le Conseil d'État un caractère suspensif à l'égard de l'action civile en dommages et intérêts

(Déposée par MM. Hugo Vandenberghe et Tony Van Parys)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi reprend le texte d'une proposition qui a déjà été déposée au Sénat le 29 novembre 2006 (doc. Sénat, n° 3-1955/1 — 2006/2007).

A. Aperçu du problème

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.

D'une part, avant l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du contentieux des étrangers, le Conseil d'État était le dernier recours dont disposaient les réfugiés. Ils étaient peu nombreux à se soucier du fait que la procédure qu'ils entamaient était pour ainsi dire vouée à l'échec (le taux de réussite s'élevant en moyenne à 3% pour les dernières années).

De nieuwe wet heeft de laatste aanleg voor vreemdelingenzaken overgeheveld naar een administratieve rechtbank en slechts een administratieve cassatiebevoegdheid toegekend aan de Raad van State. Evenwel zal ook met deze nieuwe wet proefondervindelijk moeten uitgewezen worden of de voorziene « filter » die de toenmalige regering heeft ingebouwd om massale aanvragen tot cassatie te voorkomen het nodige afradend effect zal sorteren.

Gewone burgers anderzijds, die geconfronteerd worden met een volgens hen onwettige overheidsbeslissing, zoals het al dan niet afleveren van een bouwvergunning, een benoeming in de administratie, een beslissing van de directie in het gemeenschapsonderwijs, kunnen eveneens voor schorsing en vernietiging naar de Raad van State trekken.

Spijtig genoeg blijven zij daar jaren in onzekerheid over hun rechtspositie, gelet op de aanzienlijke achterstand.

Willen die burgers alsnog, na de vernietiging, een schadevergoeding bekomen, dan moeten zij daarvoor naar de burgerlijke rechtbank. De Raad van State kan immers geen schadevergoedingen toekennen.

Vooraleer de betrokken burgers te weten komen of een beslissing al dan niet ongedaan wordt gemaakt wegens wetsoverschrijding, en zij dus aanspraak kunnen maken op een schadevergoeding, zijn er gemiddeld vijf jaar verlopen.

Evenwel verjaren overeenkomstig art. 2262*bis* B.W. 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 verzwaring ervan en van de identiteit van de daarvoor aansprakelijke persoon.

In het kader van administratieve rechtshandelingen zal de begindatum van deze verjaringstermijn dan ook vaak liggen op het moment dat de rechtshandeling aan de burger bekend wordt gemaakt, bijvoorbeeld op de dag dat de burger in kennis wordt gesteld dat hij geen vergunning krijgt, niet benoemd wordt, een tuchtsancie oploopt etc.

Gelet op de mogelijkerwijs nog tussenkomende administratieve beroepsprocedure, is vaak al een deel van de verjaringstermijn verlopen nog voor het vernietigingsverzoek bij de Raad van State wordt ingesteld. Het verzoekschrift dient immers te worden ingesteld tegen zowel de administratieve beroepsbeslissing als de eerdere administratieve beslissing.

La loi nouvelle prévoit que c'est un tribunal administratif qui tranchera en dernier ressort les questions relatives aux étrangers et se borne à ne conférer au Conseil d'État qu'une compétence de cassation administrative. La pratique montrera toutefois si le « filtre » mis en place par le gouvernement de l'époque pour éviter la surabondance de demandes de cassation aura l'effet dissuasif escompté avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

D'autre part, les citoyens ordinaires, qui sont confrontés à une décision des pouvoirs publics qu'ils considèrent comme illégale, telle que la délivrance ou non d'un permis de bâtir, une nomination dans l'administration, une décision de la direction dans l'enseignement communautaire, ont aussi 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 extra-contractuelle 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.

Dans le cadre des actes juridiques de caractère administratif, la date à laquelle le délai de prescription en question commence à courir sera dès lors souvent celle à laquelle l'acte juridique est porté à la connaissance du citoyen, par exemple le jour où il apprend qu'il n'obtient pas de permis, qu'il n'est pas nommé, qu'il encourt une sanction disciplinaire, etc.

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. La requête doit en effet être formée tant contre la décision afférente au recours administratif que contre la décision administrative antérieure.

De kans is dus zeer groot dat het recht om schadevergoeding te vorderen verjaart lopende de vernietigingsprocedure. Vele advocaten zullen hun cliënten dan ook aanraden om onmiddellijk na het instellen van het vernietigingsverzoek of tijdens de procedure voor de Raad van State een burgerlijke vordering in te stellen, en deze vordering te laten verwijzen naar de rol.

Immers, overeenkomstig artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek vormt een dagvaarding voor het gerecht een burgerlijke stuiting. Overeenkomstig een vaste rechtspraak blijft deze stuiting trouwens voortduren gedurende het aanhangig zijn van de zaak, zodat de nieuwe verjaringstermijn maar begint te lopen na het beëindigen van die aanleg (1).

Deze door de slechte werking van de instelling gegroeide rechtspraak is evenwel geen goede zaak, vermits zij het risico van het verlies van recht op schadevergoeding geheel ten laste legt van de burger: het is deze laatste die een potentieel slachtoffer is van de abnormale traagheid van de rechtsgang. Bovendien vult dit de rollen van de burgerlijke rechtbanken met zaken die gedurende jaren niet in staat zijn, zodat de administratieve last onnodig toeneemt (2).

Het is daarnaast een nutteloze bijkomende kost voor de burger die naderhand vaststelt dat de bestreden overheidsbeslissing toch niet werd vernietigd.

B. De nieuwe wet biedt geen of weinig soelaas

Het is weinig waarschijnlijk dat het hierboven geschetste probleem door de wet van 15 september 2006 op de hervorming van de Raad van State wordt weggewerkt.

Deze wet richt zich enkel op de vreemdelingenzaken voor de Raad, door deze over te hevelen naar een andere instantie.

Hoewel de vluchtelingendossiers numeriek de meerderheid uitmaken, zijn ze technisch vrij eenvoudig en betekenen ze maximaal 20% van de totale werklast, zodat ook maar maximaal 20% tijdswinst zal worden geboekt.

(1) Cass. 11 januari 1957, Arr. Verbr. 1957, 326; Cass. 24 januari 1964, R.W., 1964-65, 580; Cass. 13 september 1993, Arr. Cass. 1993, 693.

(2) Overeenkomstig artikel 730 § 2 Ger.W. wordt een op de rol ingeschreven zaak daar na 3 jaar van geschrapd en dient men deze zaak daar opnieuw op te brengen « op verzoek van de meest gerede partij ».

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 (1).

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 (2).

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.

B. La loi nouvelle n'apporte pour ainsi dire aucune solution

Il est peu probable que le problème esquissé ci-dessus soit résolu par la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'État.

Cette loi vise exclusivement le contentieux des étrangers dont est chargé le Conseil, et prévoit son renvoi devant une autre instance.

Bien que les dossiers relatifs aux réfugiés soient majoritaires en nombre, ils sont d'une technicité relativement simple et ne représentent tout au plus que 20% de la charge de travail globale, si bien que le gain de temps ne sera lui aussi que de 20% tout au plus.

(1) Cass. 11 janvier 1957, Arr. Verbr. 1957, 326; Cass. 24 janvier 2004, RW 1964-65, 580; Cass. 13 septembre 1993, Arr. Cass. 1993, 693.

(2) Conformément à l'article 730, § 2, du Code judiciaire, toute cause inscrite au rôle en est omise après trois ans et peut y être réinscrite « à la demande de la partie la plus diligente ».

De vermindering van de achterstand die door toedoen van de minister voor de burger zou worden bekomen, moet dus in eerste instantie evenzeer geschat worden op 20%. Dit betekent dat, vermits «gewone» zaken meestal veel complexer zijn dan vreemdelingenzaken, de achterstand in deze gewone zaken zal teruglopen van 5 tot 4 jaar.

In werkelijkheid zal de vermindering van de werklust evenwel veel lager liggen dan de in het beste geval te verhopende 20%.

In eerste instantie blijven de 26 000 hangende dossiers in vreemdelingenzaken bij de Raad van State voor verdere afhandeling. In tweede instantie zullen door de lekke filter een groot deel van de nieuwe zaken opnieuw voor de Raad van State belanden, ditmaal in het kader van een cassatieprocedure tegen de beslissingen van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Of een boetesysteem de vaak onvermogen asielzoeker zal afschrikken, is zeer de vraag.

Het in de nieuwe wet ingeschreven tijdelijk buiten kader vergroten van het personeelsbestand, is totaal ontoereikend om de achterstand tot normale proporties te herleiden. Voor een totaal ontoereikende periode van 3 jaar, éénmaal voor twee jaar verlengbaar, wordt het personeelsbestand beperkt verhoogd. De Raad van State zelf stelde in de behandelende Kamercommissie dat met het «verhoogde» personeelsbestand minstens 15 jaar nodig was om tot een aanvaardbare behandelingstermijn te komen.

Bovendien zal het slechts uitbreiden van het aantal auditoren met 10% (procentueel de helft van de voorziene uitbreiding van het aantal staatsraden) een bottleneck-syndroom creëren op het gebied van de op te stellen verslagen. De gewone zaken, waar het auditorenverslag veel complexer en tijdrovender is, hebben momenteel een achterstand van vijf jaar, zodat ook hier minstens een even grote verhoging van de effectieven was nodig geweest.

C. Een tussenoplossing

Een sluitende oplossing om de achterstand daadwerkelijk een halt toe te roepen bestaat in het toekennen aan de rechtbanken van eerste aanleg van de bevoegdheid om te oordelen, met volheid van rechtsmacht, over bepaalde akten en reglementen van administratieve overheden, met name over de rechtshandelingen met individuele strekking. Door de burgerlijke rechter te belasten met de vernietiging, stelt men een einde aan de tweedeling vernietiging — vordering in schadevergoeding en kan dus

La résorption de l'arriéré, que le ministre réussirait à obtenir dans l'intérêt du citoyen, doit donc elle aussi être estimée, dans un premier temps, à 20%. Cela signifie que, dans la mesure où des affaires «classiques» sont souvent plus complexes que le contentieux des étrangers, l'arriéré des affaires classiques passera de 5 à 4 ans.

En réalité, la diminution de la charge de travail sera toutefois bien moindre que les 20% que l'on pourrait escompter dans le meilleur des cas.

Dans un premier temps, les 26 000 dossiers pendants concernant le contentieux des étrangers restent au Conseil d'État pour y être traités jusqu'au bout. Dans un deuxième temps, l'inefficacité du filtre mis en place aura pour conséquence qu'un grand nombre des nouvelles affaires se retrouveront de nouveau pendantes devant le Conseil d'État, sous la forme d'une procédure en cassation contre les décisions du Conseil du contentieux des étrangers. On est en droit de se demander si un système d'amendes sera de nature à dissuader le demandeur d'asile qui est souvent indigent.

L'extension temporaire hors cadre des effectifs inscrite dans la nouvelle loi ne suffira pas pour ramener l'arriéré à de plus justes proportions. Pour une période tout à fait insuffisante de trois ans, renouvelable une fois pour une période de deux ans, on augmente les effectifs de manière limitée. Un représentant du Conseil d'État a déclaré lui-même en commission de la Chambre en charge du dossier que même avec les effectifs «renforcés», il faudrait au moins quinze ans pour rétablir un délai d'examen acceptable.

De plus, l'augmentation limitée à 10% du nombre des auditoren (soit, en pourcentage, la moitié de l'augmentation prévue du nombre des conseillers d'État) créera un goulet d'étranglement au niveau des rapports à rédiger. Les affaires classiques, dans le cadre desquelles le rapport de l'auditeur est beaucoup plus complexe et beaucoup plus long à élaborer, accusent actuellement un retard de cinq ans, si bien qu'il eût fallu aussi en l'espèce augmenter à tout le moins les effectifs en proportion.

C. Une solution intermédiaire

Une solution radicale pour juguler réellement l'arriéré serait d'octroyer aux tribunaux de première instance la compétence de juger, en plénitude de juridiction, certains actes et règlements d'autorités administratives, à savoir les actes juridiques de portée individuelle. En rendant en outre le juge civil compétent pour l'annulation, on supprimerait la dichotomie annulation-action en dommages et intérêts, ce qui permettrait de se prononcer d'emblée sur les deux aspects juridiques de l'acte administratif de

tegelijk uitspraak gedaan worden over beide juridische aspecten van de aangevochten individuele bestuurs-handeling (zie daarover het wetsvoorstel van indiener (Stuk 3-1670/1).

Uit de wet van 15 september 2006 tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen blijkt duidelijk dat de meerderheid niet voor deze optie gekozen heeft, doch een meer minimalistische visie genegen was.

Daarom geldt dit voorstel als een noodzakelijke tussenoplossing.

Het strekt ertoe een schorsend karakter toe te kennen op burgerrechtelijk gebied aan het instellen van een verzoek tot vernietiging bij de Raad van State. Zodoende wordt de verjaringstermijn van de burgerlijke rechtsvordering geschorst vanaf de indiening van het verzoekschrift overeenkomstig artikel 1 Regentsbesluit van 23 augustus 1948 tot de dag van de betekening van het vonnis overeenkomstig artikel 36 Regentsbesluit van 23 augustus 1948. Overeenkomstig artikel 52 van het Gerechtelijk Wetboek begint de verjaring dus opnieuw te lopen de dag na de betekening.

Er wordt dus aan Titel XX « Verjaring », Hoofdstuk IV, Afdeling II, van het B.W. een schorsingsgrond toegevoegd.

Indien naderhand beroep wordt ingesteld bij de burgerlijke rechtbank, dan treedt op grond van de bestaande wetgeving (artikel 2244 B.W.) een stuiting op.

Voor de duidelijkheid wordt tevens vermeld dat de huidige wet van toepassing is op alle bij de Raad van State hangende verzoeken tot vernietiging, voor zover de daarop betrekking hebbende rechtsvordering tot vergoeding van schade nog niet was verjaard op datum van inwerkingtreding.

Hugo VANDENBERGHE.
Tony VAN PARYS.

*
* *

portée individuelle contesté [*cf.* la proposition de loi déposée en ce sens par l'auteur (doc. Sénat, 3-1670/1)].

Il ressort clairement de la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du contentieux des étrangers que la majorité n'a pas opté pour cette solution, mais a adopté une vision plus minimaliste.

Voilà pourquoi la présente proposition de loi a vocation de solution intermédiaire indispensable.

Elle tend à conférer un caractère suspensif, au civil, à l'introduction d'une requête en annulation devant le Conseil d'État, ce qui a pour effet de suspendre le délai de prescription de l'action civile à compter de la date de l'introduction de la requête conformément à l'article 1^{er} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 jusqu'à la date de la notification de l'arrêt conformément à l'article 36 du même arrêté. Conformément à l'article 52 du Code judiciaire, le délai de prescription recommence donc à courir le jour qui suit la notification.

Une cause de suspension est donc ajoutée au titre XX « De la prescription », chapitre IV, section II, du Code civil.

Dans l'hypothèse où un recours est introduit par la suite devant le tribunal civil, il y a interruption sur la base de la législation en vigueur (article 2244 du Code civil).

Pour lever toute équivoque, on précise aussi que la loi proposée est applicable à tous les recours en annulation pendants au Conseil d'État, pour autant que l'action en dommages et intérêts dont ils s'accompagnent ne soit pas encore prescrite à la date d'entrée en vigueur.

*
* *

WETSVOORSTEL

 Artikel 1

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

Art. 2

Artikel 2255 van het Burgerlijk Wetboek, opgeheven bij artikel 4 van de wet van 14 juli 1976, wordt hersteld in de volgende lezing :

«Art. 2255. — De verjaring loopt niet ten aanzien van rechtsvorderingen tot vergoeding van schade op grond van onwettige administratieve rechtshandelingen gedurende de aanhangigheid bij de Raad van State van het verzoek tot vernietiging van deze administratieve rechtshandelingen.»

Art. 3

Wanneer de rechtsvordering tot vergoeding van schade verjaard is vóór de inwerkingtreding van deze wet, kan deze inwerkingtreding niet tot gevolg hebben dat een nieuwe verjaringstermijn begint te lopen.

12 juli 2007.

Hugo VANDENBERGHE.
Tony VAN PARYS.

PROPOSITION DE LOI

 Article 1^{er}

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

Art. 2

L'article 2255 du Code civil, abrogé par l'article 4 de la loi du 14 juillet 1976, est rétabli dans la rédaction suivante :

«Art. 2255. — La prescription ne court pas à l'égard des actions en réparation d'un dommage formées au motif d'illicéité d'actes juridiques administratifs pendant la période où la requête en annulation des actes juridiques administratifs en question est pendante devant le Conseil d'État.»

Art. 3

Lorsque l'action en réparation d'un dommage est prescrite avant l'entrée en vigueur de la présente loi, ladite entrée en vigueur n'emporte pas le début d'un nouveau délai de prescription.

12 juillet 2007.