

Numéros du rôle : 2585 et 2586
Arrêt n° 37/2003 du 3 avril 2003

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles concernant l'article 1er, alinéa 1er, a), de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces, et l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, posées par la Cour de cassation.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, M. Bossuyt, E. De Groot, A. Alen et J.-P. Moerman, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des questions préjudicielles*

Par deux arrêts du 22 novembre 2002 en cause du Gouvernement flamand contre respectivement L. Luciani et M. Van Steenhuyse, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 19 décembre 2002, la Cour de Cassation a posé des questions préjudicielles identiques, dont le libellé est le suivant :

« Les articles 1er, alinéa 1er, a, de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces et 100, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que ces dispositions soumettent à un délai de prescription quinquennale les actions en réparation à charge de l'Etat, des communautés, des régions ou des provinces fondées sur les articles 1382 et 1383 du Code civil, en raison du préjudice subi à la suite de la nomination induite d'une personne à une fonction temporaire pour laquelle la personne prétendant pouvoir bénéficier de la réparation avait été classée plus favorablement, alors que les actions en réparation de droit commun à charge d'une autre personne morale que l'Etat, les communautés, les régions ou les provinces sont prescrites par trente ans en vertu de l'article 2262 du Code civil, applicable en l'espèce ? »

## II. *Les faits et les procédures antérieures*

La Communauté flamande s'est pourvue en cassation contre deux arrêts de la Cour d'appel de Bruxelles. Les litiges concernent des actions en réparation fondées sur l'article 1382 du Code civil, pour le préjudice qu'ont subi L. Luciani (affaire n° 2585) et M. Van Steenhuyse (affaire n° 2586) suite aux nominations d'autres personnes en qualité d'enseignant temporaire. Ces nominations ont été annulées par le Conseil d'Etat.

La Communauté flamande invoque la prescription fixée à l'article 1er, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, et fait valoir que le délai de prescription de cinq ans est applicable à la demande. La Cour d'appel, faisant référence à l'arrêt n° 32/96 de la Cour, juge que cette disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'elle est appliquée à une action fondée sur l'article 1382 du Code civil et décide que le délai de prescription est de trente ans.

Le moyen de cassation soulève la question de savoir si les dispositions législatives relatives à la prescription des créances à charge de l'Etat violent les articles 10 et 11 de la Constitution en matière d'égalité des Belges devant la loi. Avant de se prononcer, la Cour de cassation pose la question préjudicielle susmentionnée.

## III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnances du 19 décembre 2002, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Par ordonnance du 8 janvier 2003, la Cour a joint les affaires.

Le 16 janvier 2003, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi organique, les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de rendre un arrêt de réponse immédiate.

Les conclusions des juges-rapporteurs ont été notifiées aux parties dans l'instance principale conformément à l'article 72, alinéa 2, de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 16 janvier 2003.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. *En droit*

- A -

A.1. Les juges-rapporteurs ont indiqué, dans leurs conclusions établies par application de l'article 72 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, qu'ils pourraient être amenés à proposer à la Cour de répondre à la question préjudicielle par un arrêt de réponse immédiate.

A.2. Les parties n'ont pas fait usage de la possibilité d'introduire un mémoire justificatif.

- B -

B.1. L'article 1er de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces forme désormais l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, qui énonce :

« Sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat, sans préjudice des déchéances prononcées par d'autres dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles sur la matière :

1° les créances qui, devant être produites selon les modalités fixées par la loi ou le règlement, ne l'ont pas été dans le délai de cinq ans à partir du premier janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle elles sont nées;

2° les créances qui, ayant été produites dans le délai visé au 1°, n'ont pas été ordonnancées par les Ministres dans le délai de cinq ans à partir du premier janvier de l'année pendant laquelle elles ont été produites;

3° toutes autres créances qui n'ont pas été ordonnancées dans le délai de dix ans à partir du premier janvier de l'année pendant laquelle elles sont nées.

Toutefois, les créances résultant de jugements restent soumises à la prescription décennale; elles doivent être payées à l'intervention de la Caisse des dépôts et consignations. »

En vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, cette disposition est applicable aux communautés et aux régions.

B.2. Avant l'entrée en vigueur de la loi du 10 juin 1998 modifiant certaines dispositions en matière de prescription, le délai de prescription de droit commun était de trente ans. Le nouvel article 2262*bis*, § 1er, du Code civil, inséré par la loi susdite, énonce que les actions personnelles sont prescrites par dix ans, à l'exception des actions en réparation d'un dommage fondées sur une responsabilité extra-contractuelle, qui 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, ces actions se prescrivant en tout état de cause par vingt ans à partir du jour qui suit celui où s'est produit le fait qui a provoqué le dommage. Lorsque l'action a pris naissance avant l'entrée en vigueur de la loi du 10 juin 1998, l'article 10 de cette loi dispose, à titre de mesure transitoire, que les nouveaux délais de prescription qu'elle institue ne commencent à courir qu'à partir de son entrée en vigueur.

B.3. La Cour est interrogée sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de la prescription quinquennale en ce qu'elle s'applique à une demande d'indemnisation fondée sur une faute, une négligence ou une imprudence (articles 1382 et 1383 du Code civil). Elle n'examine la constitutionnalité de la norme litigieuse qu'en ce qu'elle s'applique à cette catégorie d'actions en indemnisation et en ce que, au moment où a été introduite l'action, le délai de prescription était de cinq ans pour un dommage causé par une communauté et de trente ans pour un dommage causé par des particuliers.

B.4. Dans les arrêts n<sup>os</sup> 32/96, 75/97, 5/99, 85/2001, 42/2002 et 64/2002, la Cour a estimé qu'en soumettant à la prescription quinquennale les actions dirigées contre l'Etat, le législateur avait pris une mesure en rapport avec le but poursuivi qui est de permettre de clôturer les comptes de l'Etat dans un délai raisonnable. Il a en effet considéré qu'une telle

mesure était indispensable, parce qu'il faut que l'Etat puisse, à une époque déterminée, arrêter ses comptes : c'est une prescription d'ordre public et nécessaire au point de vue d'une bonne comptabilité (*Pasin.* 1846, p. 287).

Lors des travaux préparatoires de la loi du 6 février 1970, il fut rappelé que, « faisant pour plus de 150 milliards de dépenses par an, manœuvrant un appareil administratif lourd et compliqué, submergé de documents et d'archives, l'Etat est un débiteur de nature particulière » et que « des raisons d'ordre imposent que l'on mette fin aussitôt que possible aux revendications tirant leur origine d'affaires arriérées » (*Doc. parl.*, Chambre, 1964-1965, n° 971/1, p. 2; *Doc. parl.*, Sénat, 1966-1967, n° 126, p. 4).

B.5. Dans l'arrêt n° 32/96, la Cour est toutefois arrivée à la constatation que le délai de prescription quinquennale n'est pas raisonnablement justifié en ce qu'il s'applique à des demandes d'indemnisation du préjudice causé à des propriétés par des travaux exécutés par l'Etat. Dans ce cas, il s'agit en effet de créances nées d'un préjudice qui peut n'apparaître que plusieurs années après que les travaux ont été exécutés. Les réclamations tardives s'expliquent, le plus souvent, non par la négligence du créancier mais par l'apparition tardive du dommage.

B.6. Dans l'arrêt n° 75/97, la Cour a décidé que ce raisonnement n'est pas pertinent à l'égard des actions qui opposent l'Etat à ses cocontractants en matière de marchés publics. En effet, de tels litiges naissent de l'inexécution ou de la mauvaise exécution de conventions que les cocontractants ont librement conclues avec l'Etat et dont les clauses renseignent les parties sur la nature, la portée et l'ampleur de leurs obligations.

B.7. Dans l'arrêt n° 5/99, la Cour a décidé que le raisonnement de l'arrêt n° 32/96 ne peut davantage être appliqué à des créances ayant pour objet de réparer un préjudice qui est causé par la décision, qualifiée de fautive, de rémunérer inégalement des travailleurs. L'hypothèse examinée concernait des actions qui résultaient d'une relation de travail existant

entre la province et des membres de son personnel dont les droits et obligations sont fixés préalablement dans un ensemble de règles statutaires ayant fait l'objet d'une publicité et dont chacun est censé connaître la portée.

B.8. Dans l'arrêt n° 85/2001, la Cour a décidé que le raisonnement de l'arrêt n° 32/96 ne peut s'appliquer lorsque la personne préjudiciée pouvait agir immédiatement contre l'autorité susceptible d'être déclarée responsable, sans qu'elle doive attendre que le Conseil d'Etat ait statué sur le recours qu'elle avait introduit contre la décision administrative attaquée. Dans les arrêts n<sup>os</sup> 42/2002 et 64/2002, la Cour a confirmé cette position.

B.9. Dans les affaires présentes, les personnes préjudiciées pouvaient agir immédiatement contre l'autorité susceptible d'être déclarée responsable, sans qu'elles dussent attendre que le Conseil d'Etat ait statué sur le recours qu'elles avaient introduit contre la décision du ministre nommant indûment à une fonction temporaire une autre personne que la personne prétendant pouvoir bénéficier de la réparation.

B.10. Ces personnes ne se trouvent pas dans une situation essentiellement différente de tout demandeur en réparation qui doit agir, dans le délai légal, contre l'autorité dont la responsabilité extra-contractuelle peut être engagée.

Leur situation n'est pas comparable à celle de personnes qui se trouvent dans l'impossibilité d'agir dans le délai légal parce que leur dommage ne s'est manifesté qu'après son expiration.

B.11. Le raisonnement de l'arrêt n° 32/96 ne peut donc leur être appliqué.

En soumettant à la prescription quinquennale de telles actions, le législateur a pris une mesure qui n'est pas disproportionnée au but poursuivi.

B.12. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 100 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il prévoit un délai de prescription de cinq ans pour les actions en dommages et intérêts fondées sur la responsabilité extra-contractuelle des pouvoirs publics lorsque le préjudice et l'identité de la personne qui en est responsable peuvent immédiatement être constatés.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 3 avril 2003, par le siège précité, dans lequel les juges A. Alen et J.-P. Moerman, légitimement empêchés, sont remplacés, pour le prononcé, respectivement par les juges L. Lavrysen et J.-P. Snappe, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts