

Numéro du rôle : 6640
Arrêt n° 148/2018 du 8 novembre 2018

ARRÊT

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 2244 du Code civil, posée par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par arrêt du 23 février 2017 en cause de Marc Lammeretz contre l'État belge, SPF Intérieur, et l'État belge, SPF Finances, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 15 mars 2017, la Cour d'appel de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 2244 du Code civil est-il conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution s'il est interprété en ce sens qu'il ne confère un effet interruptif de la prescription qu'aux recours introduits devant le Conseil d'État qui aboutissent à un arrêt d'annulation et ne confère pas le même effet interruptif de la prescription aux recours introduits devant le Conseil d'État qui n'aboutissent pas à un arrêt d'annulation et/ou aux recours introduits devant le Conseil d'État qui aboutissent à un arrêt constatant une perte d'intérêt qui conduit au rejet du recours ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Marc Lammeretz, assisté et représenté par Me E. Lemmens, avocat au barreau de Liège;

- l'État belge, représenté par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, assisté et représenté par Me B. Renson, avocat au barreau de Bruxelles;

- Sandrine De Coster, assistée et représentée par Me M. Denys, avocat au barreau de Bruxelles;

- Baudouin Jolly et Marie-Noëlle Jolly, assistés et représentés par Me M. Denys;

- la SA « Brutel », assistée et représentée par Me M. Denys;

- la société de droit allemand « Marcon GmbH », assistée et représentée par Me M. Denys;

- Harry Bruffaerts, assisté et représenté par Me M. Denys;

- Koen Sneyders et Pascale Creten, assistés et représentés par Me M. Denys;

- Annick Meurant, Jan Stevens, Guido Van Loon, Denis Malcorps, Jan Creve et Frank Bels, assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Schaffner, avocat au barreau de Bruxelles.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Marc Lammeretz;

- Annick Meurant, Jan Stevens, Guido Van Loon, Denis Malcorps, Jan Creve et Frank Bels;

- Baudouin Jolly et Marie-Noëlle Jolly;

- Sandrine De Coster;

- la société de droit allemand « Marcon GmbH »;

- la SA « Brutel »;

- Koen Sneyders et Pascale Creten;

- Harry Bruffaerts;

- le Conseil des ministres.

Par ordonnance du 27 juin 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs F. Daoût et T. Merckx-Van Goey, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 18 juillet 2018 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande d'une partie à être entendue, la Cour, par ordonnance du 18 juillet 2018, a fixé l'audience au 19 septembre 2018.

À l'audience publique du 19 septembre 2018 :

- ont comparu :

. Me E. Lemmens, pour Marc Lammeretz;

. Me F. Matthis, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me B. Renson, pour l'État belge;

. Me P. Vande Casteele, *loco* Me M. Denys, pour Sandrine De Coster, Baudouin Jolly, Marie-Noëlle Jolly, la SA « Brutel », la société de droit allemand « Marcon GmbH », Harry Bruffaerts, Koen Sneyders et Pascale Creten;

. Me P. Vande Casteele, pour Annick Meurant, Jan Stevens, Guido Van Loon, Denis Malcorps, Jan Creve et Frank Bels;

. Me C. Caillet, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me P. Schaffner, pour le Conseil des ministres;

- le président F. Daoût et la juge T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

L'appelant devant la juridiction *a quo* était depuis le 1er janvier 1998 fonctionnaire au SPF Finances et exerçait ses fonctions à Liège, au contrôle des contributions directes avec le grade d'inspecteur principal. À la suite d'un ordre de service du 22 août 2001, il pose sa candidature à divers emplois vacants ou susceptibles de le devenir, dont celui d'inspecteur principal à Liège I.

Par lettre recommandée du 26 juin 2002, le SPF Finances lui notifie les propositions d'attribuer les emplois dans le grade d'inspecteur principal, chef de service, par mutation et promotion avec une proposition de nomination de Madame Derlet à Liège I.

Cet emploi redevient toutefois vacant parce que le 4 décembre 2002 Madame Derlet écrit à l'auditeur général du service des ressources humaines qu'elle souhaite prolonger sa collaboration aux services centraux de son administration.

Le 5 décembre 2002, le SPF Finances notifie de nouvelles propositions d'attribution d'emploi d'inspecteur principal, chef de service, qui annulent et remplacent les précédentes. Il est précisé que l'agent qui s'estime lésé par cette proposition peut introduire une réclamation auprès du directeur général.

L'appelant devant la juridiction *a quo* constate que l'emploi à Liège I qui avait été déclaré vacant en août 2001, pour lequel il s'était porté candidat et auquel Madame Derlet a renoncé en décembre 2002, n'est pas mentionné. Il forme une réclamation auprès du directeur général de l'administration qui est rejetée par une décision du comité de direction du 14 février 2003. Cette décision est notifiée à l'appelant plus de deux ans plus tard, soit le 6 octobre 2005.

Le 12 décembre 2005, l'appelant devant la juridiction *a quo* forme un recours en annulation devant le Conseil d'État qui rend un arrêt de réouverture des débats le 16 septembre 2009 (arrêt n° 196.101).

Le 5 novembre 2004, le SPF Finances notifie à différents membres de son personnel un nouvel ordre de service ayant également pour objet la mise en compétition en vue d'une mutation, d'une mise à disposition ou d'une promotion des emplois d'inspecteur principal d'administration fiscale qui sont vacants ou susceptibles de le devenir à la date du 30 novembre 2004. Parmi les emplois concernés figure le poste vacant de Liège I. L'appelant se porte candidat à titre conservatoire.

Le 26 octobre 2005, sont notifiées à l'appelant les propositions d'attribution qui prévoient l'attribution de l'emploi litigieux à Madame Lodomez.

Le 8 novembre 2005, l'appelant devant la juridiction *a quo* introduit une réclamation contre ces propositions auprès du président du comité de direction du SPF Finances en soutenant que l'emploi à Liège I devait lui être attribué depuis le 5 décembre 2002, date à laquelle Madame Derlet a renoncé à postuler à cet emploi. Cette réclamation est rejetée par décision du 16 décembre 2005 qui lui est notifiée le 27 janvier 2006 et dont il prend connaissance le 3 février 2006.

Le 23 mars 2006, l'appelant devant la juridiction *a quo* introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État qui rend un arrêt n° 196.102 ordonnant la réouverture des débats le 16 septembre 2009.

Madame Lodomez est promue par avancement de grade en qualité d'inspecteur principal dans la fonction litigieuse avec effet au 1er mars 2006 par un arrêté royal du 23 mars 2007.

Le 31 juillet 2007, l'appelant devant la juridiction *a quo* demande au Conseil d'État l'annulation de cet arrêté royal. Par arrêt du 18 mars 2011, le Conseil d'État déclare le recours irrecevable au motif que l'appelant devant la juridiction *a quo* a perdu intérêt à ce recours depuis que Madame Lodomez a été mise à la retraite le 1er janvier 2011.

L'appelant ayant perdu intérêt à postuler l'annulation de cette nomination, le Conseil d'État juge également dans ses arrêts du 14 février 2012 qu'il a perdu son intérêt à postuler l'annulation des deux décisions des 14 février 2003 et 16 décembre 2005.

Depuis le 1er février 2012, l'appelant devant la juridiction *a quo* occupe l'emploi d'inspecteur principal chef de service à Liège IV, A, par l'effet d'un arrêté de nomination pris le 10 novembre 2012, qui lui a été notifié le 12 décembre 2012.

Le 26 avril 2012, l'appelant devant la juridiction *a quo* cite le SPF Intérieur et le SPF Finances et réclame plusieurs milliers d'euros à titre de compensation des frais et honoraires ainsi que d'indemnisation de la perte de traitement et de droit à la pension depuis le 1er mars 2003. Il demande également une indemnisation du dommage moral qu'il a subi et des intérêts au taux légal sur ces trois postes.

Le jugement rendu en première instance déclare la demande prescrite en vertu de l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991. Il considère en effet que les recours en annulation, auprès du Conseil d'État, de l'appelant devant la juridiction *a quo* n'ont pas eu pour effet d'interrompre la prescription car, selon l'article 2244 du Code civil, les recours en annulation d'un acte administratif devant le Conseil d'État n'ont pour effet d'interrompre la prescription des recours indemnitaires que lorsque l'acte administratif a été annulé. C'est dans ce contexte que la Cour est interrogée.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Dans son mémoire, l'appelant devant la juridiction *a quo* soutient que la différence de traitement entre les deux catégories de justiciables revêt un caractère discriminatoire à défaut de poursuivre un but légitime ou d'être objective et proportionnée.

Il souligne que, lors de l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, les parties ignorent nécessairement quelle en sera l'issue. La disposition en cause aurait pour effet de contraindre le justiciable à introduire à titre conservatoire une action en dommages et intérêts devant le juge civil, ce qu'a précisément voulu éviter le législateur. Cela aurait pour effet de priver le mécanisme d'interruption de la prescription de toute utilité.

L'absence de proportionnalité de la mesure serait particulièrement évidente lorsque le Conseil d'État prononce un arrêt constatant la perte d'intérêt du requérant à son recours en raison d'événements extérieurs comme le remplacement de l'acte attaqué par une autre décision ou encore la perte de la qualité en laquelle le requérant agit. L'appelant devant la juridiction *a quo* cite l'arrêt de la Cour n° 164/2014 du 6 novembre 2014, à l'appui de son argumentation.

A.1.2. L'absence de proportionnalité de la mesure serait encore démontrée par la lecture de l'article 2246 du Code civil qui attache un effet interruptif à la prescription lorsqu'une action en justice est introduite, quel que soit le résultat de cette action. Même si la différence de traitement entre les justiciables qui se voient appliquer l'article 2246 précité et ceux qui se voient appliquer l'article 2244, § 2, du Code civil ne constitue pas la différence de traitement dénoncée dans la question préjudicielle, il y aurait lieu d'en tenir compte dans l'examen de la proportionnalité de la mesure.

A.2.1. L'État belge, représenté par le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, relève dans son mémoire que jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 25 juillet 2008 « modifiant le Code civil et les lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'État en vue d'interrompre la prescription de l'action en dommages et intérêts à la suite d'un recours en annulation devant le Conseil d'État », l'introduction d'un recours en annulation contre un acte administratif devant le Conseil d'État n'interrompait pas ni ne suspendait le délai de prescription de l'action en dommages et intérêts fondée sur la faute de l'autorité administrative consistant à avoir illégalement adopté l'acte dont l'annulation était postulée auprès du Conseil d'État. Ce point de vue a été consacré par un arrêt de la Cour de cassation du 16 février 2006. Sous l'angle de l'article 101, alinéa 2, des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, la Cour de cassation confirmait une position déjà adoptée de longue date par la Cour dès son arrêt de principe n° 85/2001 du 21 juin 2001, reprise ensuite notamment dans ses arrêts n°s 42/2002 du 20 février 2002, 64/2002 du 28 mars 2002, et 37/2003 du 3 avril 2003. Dès lors, pour être certain d'interrompre la prescription, compte tenu de la durée des procédures devant le Conseil d'État qui est en moyenne supérieure au délai de prescription de l'action en dommages et intérêts, le justiciable prudent devait introduire une action judiciaire devant les cours et tribunaux judiciaires avant même l'issue de la procédure devant le Conseil d'État et donc avant de savoir si l'autorité administrative qui avait adopté l'acte attaqué avait effectivement adopté un acte illégal et commis une faute. Un arrêt ultérieur de rejet du Conseil d'État rendait cette démarche conservatoire inutile.

A.2.2. La loi du 25 juillet 2008 a modifié deux dispositions, en l'occurrence l'article 2244 du Code civil et l'article 101 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991. Cette réforme devait poursuivre un double objectif : d'une part, ne pas pénaliser les justiciables en raison du mauvais fonctionnement du Conseil d'État et, d'autre part, ne pas encombrer inutilement les rôles des tribunaux civils d'affaires qui ne devraient jamais être jugées.

D'après l'État belge, le système mis en place, qui attribue un caractère interruptif de la prescription aux seuls recours ayant abouti à un arrêt d'annulation, s'inscrit par ailleurs dans le droit fil des préoccupations du Conseil d'État, lequel avait souligné, dans son avis sur l'avant-projet de loi ayant abouti à la loi du 29 avril 2008, sa préférence pour un tel système tout en rappelant les articles 2246 et 2247 du Code civil. Force serait de constater que l'article 2244, § 1er, alinéa 2, du Code civil applique les mêmes principes que ceux figurant dans l'article 2247 du même Code. Ainsi, les recours aboutissant à des arrêts de rejet, peu importe le motif de ce rejet, ne peuvent avoir interrompu la prescription de l'action civile au même titre que les citations en justice ayant abouti à des décisions de rejet, peu importe le motif de ce rejet ou du désistement. Le caractère limité de l'effet interruptif de la prescription d'un recours devant le Conseil d'État, qui est un recours objectif, serait ainsi totalement proportionné au caractère limité de l'effet interruptif d'une citation devant les tribunaux civils qui vise à la protection d'un droit subjectif.

A.2.3. D'après l'État belge, la comparaison faite par la juridiction *a quo* n'est pas pertinente dès lors qu'il s'agit de catégories de justiciables différentes. La seule comparaison pertinente qu'il y aurait lieu d'opérer serait celle de la situation des justiciables qui s'adressent au Conseil d'État et obtiennent un arrêt de rejet et celle des justiciables qui s'adressent aux tribunaux civils et obtiennent un jugement ou un arrêt de rejet.

Dès lors que l'article 2247 du Code civil prive de tout caractère interruptif de la prescription des citations qui ont donné lieu à des décisions de rejet, il devrait nécessairement en être de même à l'égard des recours introduits devant le Conseil d'État qui donnent lieu à des arrêts de rejet, quelle qu'en soit la cause.

L'État belge souligne encore que l'annulation d'un acte administratif par le Conseil d'État peut constituer le fondement d'autres types d'actions personnelles devant le juge judiciaire, comme une demande en récupération d'arriérés de traitement introduite par un agent qui n'est pas fondée sur les articles 1382 et suivants du Code civil mais sur la simple application des règles du statut pécuniaire. Pour ces actions, l'effet interruptif du recours introduit devant le Conseil d'État reconnu par l'article 2244 du Code civil ne s'applique pas quel que soit le résultat du recours. Le requérant devra donc toujours veiller à introduire une action civile dans les cinq années de l'acte attaqué sans que son recours devant le Conseil d'État n'ait d'incidence sur ce délai. Il convient

donc d'analyser la question non en termes d'efficacité mais en termes de cohérence au regard de l'ensemble du système mis en place en matière de prescription des actions civiles par les articles 2244 à 2247 du Code civil.

A.3.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres relève que la loi du 25 juillet 2008 a été examinée à plusieurs reprises par la Cour, dans ses arrêts n^{os} 3/2011 du 13 janvier 2011 et 202/2009 du 23 décembre 2009.

À la lumière des travaux préparatoires de la loi, le Conseil des ministres rappelle l'objectif poursuivi par le législateur. Il s'agissait de répondre à une critique formulée par la section de législation du Conseil d'État.

Le Conseil des ministres relève que le recours en annulation est une nouvelle cause d'interruption de la prescription au même titre que l'introduction d'une action civile par le biais d'une citation devant les juridictions judiciaires. Toutefois, il faut tenir compte du fait que l'interruption de la prescription par le biais d'une citation peut, dans certaines circonstances, être non avenue. Il s'agit des hypothèses visées par l'article 2247 du Code civil. Or, c'est justement sur ce point que la section de législation du Conseil d'État a attiré l'attention du législateur, lequel a décidé de régler la question en alignant le régime prévu pour le recours en annulation sur celui prévu pour la citation.

A.3.2. D'après le Conseil des ministres, la Cour a déjà considéré qu'un tel objectif d'harmonisation des régimes poursuivait un but légitime. Il cite l'arrêt n^o 164/2014 du 6 novembre 2014.

A.3.3. Le Conseil des ministres souligne que la correction du législateur à la suite de l'observation faite par la section de législation du Conseil d'État permettait d'éviter de créer une discrimination à rebours dépourvue de justification en accordant plus de droits à un justiciable qui a introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État qu'à un justiciable qui a intenté une action civile devant les juridictions judiciaires.

A.3.4. Se fondant sur l'arrêt n^o 164/2014 du 6 novembre 2014, le Conseil des ministres indique qu'en l'espèce, la différence de traitement visée dans la question repose sur la condition de validité de l'acte interruptif de la prescription prévue par le législateur, la validité étant subordonnée à l'annulation de l'acte attaqué.

A.3.5. Quant au caractère proportionné de la mesure, une disproportion serait établie si la catégorie de justiciables ne pouvant bénéficier de l'interruption de la prescription en raison d'un recours devant le Conseil d'État qui n'a pas abouti à une annulation de l'acte attaqué était dans l'impossibilité de faire valoir leurs revendications devant le juge judiciaire dans le cadre d'une action en réparation du dommage causé par l'acte administratif litigieux. Or, tel ne serait pas le cas.

Le juge civil peut en effet, sur la base de l'article 159 de la Constitution, écarter l'acte administratif litigieux et établir la faute de l'autorité publique pour la condamner à réparer le dommage causé sans que le Conseil d'État n'ait été précédemment saisi. Ensuite, la saisine du Conseil d'État ne rend pas impossible la saisine parallèle de la juridiction judiciaire dans le cadre d'une action en réparation du dommage allégué. Il serait inexact de soutenir à cet égard que cette saisine devrait être systématique dans la mesure où l'on ne connaît jamais l'issue d'une procédure au Conseil d'État.

A.3.6. Le Conseil des ministres ajoute qu'alors que le délai de prescription des créances de dommages et intérêts à l'encontre des pouvoirs publics est de cinq ans, ce délai commençant à compter dès le moment où le dommage et l'identité du responsable peuvent être constatés par le demandeur en responsabilité, un recours en annulation à l'encontre d'un acte administratif doit être introduit dans les soixante jours de la notification de ce dernier. Dès lors, un délai important subsiste avant que la prescription quinquennale ne soit acquise. Ce n'est que dans l'hypothèse où le Conseil d'État n'est pas en mesure de rendre un arrêt dans un délai raisonnable que le demandeur en responsabilité devra interrompre la prescription par une citation devant le juge civil à titre conservatoire.

A.3.7. Le Conseil des ministres ajoute encore que les situations dans lesquelles un requérant verrait son action prescrite à la suite d'un arrêt de rejet et en subirait les conséquences sont relativement peu fréquentes lorsque le Conseil d'État a rejeté le recours en annulation en tranchant le fond de la contestation portée devant lui. Bien qu'un arrêt de rejet rendu par le Conseil d'État ne lie pas le juge civil, rares seront les cas où les justiciables poursuivront leur action au civil lorsque le Conseil d'État prononce un tel arrêt. Dès lors, le fait que la prescription a été ou non interrompue par l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'État n'aura pas d'incidence sur les droits du justiciable concerné. Il reste toutefois qu'il existe des cas, comme en l'espèce, où se cumulent à la fois un délai anormal dans la notification d'actes administratifs et un arriéré qui a pour effet que l'arrêt du Conseil d'État est rendu tardivement au regard de l'écoulement du délai de prescription quinquennal ainsi que la survenance de circonstances conduisant le Conseil d'État à rejeter le recours pour défaut d'intérêt. Dans ces cas, le Conseil des ministres considère que le demandeur en responsabilité doit veiller à interrompre la prescription.

A.4.1. Dans son mémoire en réponse, l'appelant devant la juridiction *a quo* souligne qu'il ressort du mémoire du Conseil des ministres que celui-ci concède que les catégories de justiciables identifiés dans la question préjudicielle sont comparables. Il rejette l'analyse du Conseil des ministres en ce qui concerne l'objectif du législateur. Il souligne que la proposition de loi à l'origine de la modification de l'article 2244 du Code civil visait à suspendre la prescription de l'action civile en dommages et intérêts à la suite de l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, cette suspension valant pendant la période où le recours en annulation était pendu devant la juridiction administrative. Ce mécanisme de suspension du délai de prescription a été remplacé par un mécanisme d'interruption à la suite de l'avis de la section de législation du Conseil d'État qui insistait sur les difficultés liées au calcul du délai de prescription.

A.4.2. Selon l'appelant devant la juridiction *a quo*, le prétendu objectif d'harmonisation des régimes invoqué par le Conseil des ministres serait avancé tardivement, pour les besoins de la cause. Une telle justification ne serait en outre pas pertinente. En effet, les effets des deux régimes ne sont pas comparables. La citation en justice perd son effet interruptif de la prescription lorsque la demande est rejetée tandis que l'effet interruptif de la prescription d'un recours en annulation diligenté devant le Conseil d'État disparaît en cas de rejet du recours, même en raison d'une simple perte d'intérêt étrangère au requérant.

Le régime prévu par les articles 2246 et 2247 du Code civil concerne en outre uniquement le contentieux pendant devant les juridictions de l'ordre judiciaire visant la protection ou la mise en œuvre de droits subjectifs, tandis que le régime prévu par l'article 2244, § 1er, alinéa 3, du Code civil concerne l'hypothèse spécifique de l'articulation de ce contentieux avec le contentieux objectif relevant de la compétence du Conseil d'État.

A.4.3. Selon l'appelant devant la juridiction *a quo*, l'absence d'obligation de saisir le Conseil d'État et la possibilité pour le justiciable d'agir directement devant les cours et tribunaux sur la base de l'article 159 de la Constitution ne modifient en rien sa position. Le législateur a en effet voulu précisément éviter l'introduction de recours conservatoires inutiles devant les cours et tribunaux en modifiant l'article 2244 du Code civil.

A.4.4. L'appelant devant la juridiction *a quo* ajoute enfin qu'à aucun moment, il n'a pu avoir connaissance du fait que le recours introduit par ses soins ne serait pas examiné et serait rejeté pour un motif purement procédural étranger à son propre comportement procédural après que le délai de prescription quinquennal s'est entièrement écoulé.

Bien que les situations telles que celle de l'appelant devant la juridiction *a quo* se produisent rarement, l'article 2244 du Code civil, modifié par la loi du 25 juillet 2008, visait précisément à éviter que les justiciables ne doivent introduire des recours conservatoires devant les cours et tribunaux alors que les circonstances factuelles qui ont conduit au rejet du recours en annulation devant le Conseil d'État et au dépassement du délai quinquennal de prescription ne sont pas imputables au justiciable.

A.4.5. En réponse au mémoire introduit par l'État belge, représenté par le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, l'appelant devant la juridiction *a quo* insiste sur le fait que la différence de traitement opérée entre les recours intentés devant le Conseil d'État et donnant lieu à un arrêt d'annulation et les autres recours intentés devant le Conseil d'État n'a jamais été envisagée dans les travaux préparatoires.

A.4.6. L'appelant devant la juridiction *a quo* constate également que l'État belge représenté par le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur adopte une position différente de celle du Conseil des ministres en contestant la comparabilité des catégories concernées. D'après l'appelant devant la juridiction *a quo*, les catégories de justiciables visées par la question préjudicielle sont bien comparables. Il s'agit en effet de requérants qui ont valablement introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État et qui, dans chacun des cas, ne peuvent avoir connaissance de l'issue du recours.

A.4.7. L'appelant devant la juridiction *a quo* conteste encore l'argument de l'État belge qui précise que le champ d'application matériel de l'article 2244 du Code civil serait limité aux actions en réparation du dommage causé par l'acte annulé et ne pourrait être invoqué en cas d'action personnelle d'un autre type. Cette prétendue distinction serait d'autant moins pertinente que l'action judiciaire éventuelle est, qu'il y ait annulation ou perte d'intérêt devant le Conseil d'État, une action indemnitaire fondée sur la faute de l'autorité administrative.

En ce qui concerne les demandes d'intervention

A.5.1. La SA « Brutel » introduit un mémoire en intervention à la Cour en date du 29 mai 2017. Elle soutient qu'elle se trouverait dans une situation comparable à celle de l'appelant devant la juridiction *a quo* et aurait dès lors un intérêt à intervenir devant la Cour. Elle souligne qu'à l'occasion d'une procédure qui l'opposait à la Région flamande et à la SA « Brussels Airport Company » devant la Cour d'appel de Bruxelles, elle a suggéré dans ses conclusions de synthèse du 19 janvier 2012 que plusieurs questions préjudicielles soient posées à la Cour. Le 20 janvier 2015, la Cour d'appel de Bruxelles a rendu un arrêt par lequel elle a déclaré la demande de la partie intervenante contre la Région flamande prescrite sur la base de l'article 2244 du Code civil. Or, parmi les questions préjudicielles que la partie intervenante avait suggéré de poser à la Cour d'appel de Bruxelles, deux questions concernaient l'article 2244 du Code civil :

« L'article 2244, alinéa 3, du Code civil viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que des personnes se trouvant à l'origine dans la même situation (à savoir l'introduction, d'une part, de leur recours devant le Conseil d'État et, d'autre part, de leur action devant le juge ordinaire), sans avoir elles-mêmes aucune influence sur cet élément, sont traitées différemment selon le résultat de la procédure devant le Conseil d'État et, ce faisant, sont définitivement privées de leur droit d'introduire une action de manière recevable ? ».

« L'article 2244 du Code civil viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, ainsi que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que la prescription est interrompue par un simple acte juridique de la personne préjudiciée, comme une citation, un commandement ou une saisie, tandis qu'un recours devant le Conseil d'État n'a d'effet interruptif qu'après que le Conseil d'État aura prononcé l'illégalité de l'acte préjudiciable pris par les autorités et ce, en tenant compte du fait que, dans le premier cas, la prescription n'intervient jamais avant le prononcé au fond et que, dans le second cas (recours devant le Conseil d'État), la prescription peut intervenir rétroactivement si l'arrêt de rejet est rendu plus de cinq ans après le fait générateur ? ».

La Cour d'appel de Bruxelles a refusé de poser les questions préjudicielles suggérées au motif que celles-ci n'étaient pas nécessaires à la solution du litige. La partie intervenante souligne qu'elle n'a introduit aucun recours en cassation contre cet arrêt de la Cour d'appel du 20 janvier 2015.

A.5.2. La partie intervenante justifie son intérêt devant la Cour également par le fait qu'elle a invoqué devant la Cour d'appel de Bruxelles la violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et que le refus de poser les questions préjudicielles concernant ces dispositions méconnaîtrait l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.5.3. Après avoir rappelé l'ensemble des antécédents de l'affaire qui a mené à l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 20 janvier 2015, la partie intervenante suggère également que la Cour réponde à deux autres questions préjudicielles libellées comme suit :

« L'article 100 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'une action fondée sur un constat de faute des autorités/illégalité de l'acte (action fondée sur l'article 159 de la Constitution) est imprescriptible, alors que l'action en responsabilité extracontractuelle engagée contre les autorités - qui doit prévoir un régime d'indemnisation pour les fautes commises par les autorités - se prescrit après cinq ans en application de l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991 ? ».

« L'article 2244 du Code civil viole-t-il les articles 10, 11 et 159 de la Constitution, en ce que, lorsque l'illégalité est constatée par le Conseil d'État, les justiciables peuvent encore introduire une action recevable en vertu de l'article 2244 du Code civil (même si la naissance de la créance date d'il y a plus de cinq ans), alors que les justiciables qui poursuivent le rétablissement en droit devant le juge civil et qui se prévalent à cet égard de l'article 159 de la Constitution ne peuvent plus introduire de manière recevable une action en indemnisation lorsque plus de cinq ans se sont écoulés depuis la naissance de la créance, même si le juge civil pouvait constater l'illégalité sur la base de l'article 159 de la Constitution, lequel est imprescriptible ? ».

A.6.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres observe d'emblée qu'aucun pourvoi en cassation n'a été formé contre l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 20 janvier 2015, de sorte qu'il est devenu définitif. Or, il est de la nature même d'une question préjudicielle que la réponse qui y sera apportée doit pouvoir être utile à la solution du litige pendant devant le juge *a quo*. Dès lors, la partie intervenante dont le litige a déjà été définitivement tranché n'a par définition pas d'intérêt à intervenir devant la Cour puisqu'il n'y a plus rien à juger.

A.6.2. Le Conseil des ministres soutient que la demande en intervention de la SA « Brutel » est également irrecevable au motif que la Cour d'appel de Bruxelles a jugé que les questions préjudicielles suggérées par la partie intervenante n'étaient pas utiles à la solution du litige et a refusé de les poser sur la base de l'article 26, § 2, dernier alinéa, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Or, il revient au seul juge *a quo* d'apprécier la pertinence des questions préjudicielles à poser.

A.6.3. Pour autant que la partie intervenante estime pouvoir tirer un intérêt du refus opposé par la Cour d'appel de Bruxelles de poser les questions préjudicielles qu'elle avait suggérées au motif qu'ayant aussi invoqué la violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme devant le juge du fond, le refus de poser ces questions méconnaîtrait l'article 6 de cette Convention, le Conseil des ministres indique que, hormis le pourvoi en cassation, il n'existe aucune voie de recours contre l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles refusant de poser des questions préjudicielles. Ceci serait confirmé par l'article 29 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. L'argument de la partie intervenante ne lui permettrait donc pas de justifier son intérêt à la procédure devant la Cour.

A.6.4. Le Conseil des ministres note encore que les questions préjudicielles suggérées par la SA « Brutel » sont différentes de celles présentement soumises à la Cour. La première se distingue en effet dans la mesure où la question présentement soumise à la Cour invite à comparer deux catégories de requérants devant le Conseil d'État, alors que la question suggérée par la SA « Brutel » compare des requérants devant le Conseil d'État avec des demandeurs devant un juge judiciaire. De plus, la question de la juridiction *a quo* se limite à l'hypothèse de l'interruption des délais de prescription, alors que la question de la SA « Brutel » concerne plus largement la question de la privation du droit d'introduire un recours.

En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle suggérée par la SA « Brutel », le Conseil des ministres note que celle-ci ajoute une norme de contrôle, à savoir l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et invite la Cour à comparer des catégories de personnes qui sont différentes de celles qui sont visées par la présente question préjudicielle. Elle compare en effet à nouveau des requérants devant le Conseil d'État avec des demandeurs devant le juge judiciaire. La question porte également sur l'effet rétroactif de la prescription et concerne un sujet que n'aborde pas la question préjudicielle posée en l'espèce par la juridiction *a quo*.

En ce qui concerne la troisième question préjudicielle suggérée par la partie intervenante, le Conseil des ministres indique que celle-ci concerne l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, et non l'article 2244, § 1er, alinéa 3, du Code civil.

Enfin, en ce qui concerne la quatrième question préjudicielle, ici encore elle ajouterait une norme de contrôle supplémentaire, à savoir l'article 159 de la Constitution. Par ailleurs, les catégories de personnes à comparer seraient à nouveau les requérants devant le Conseil d'État, d'une part, et les demandeurs devant les juges judiciaires, d'autre part. En outre, la question concernerait le délai de prescription abrégé de cinq ans à l'égard de l'État sur la base de l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, lequel ne fait pas l'objet de la présente question préjudicielle.

A.7.1. La société de droit allemand « Marcon GmbH » a introduit un mémoire en intervention devant la Cour en date du 2 juin 2017. Elle a introduit par le passé une action en dommages et intérêts contre la Région wallonne et l'État belge. Par jugement du 24 mars 2000 et arrêt du 20 octobre 2006, l'action a été rejetée. Le pourvoi en cassation qu'elle avait introduit a également été rejeté par un arrêt du 14 septembre 2007.

A.7.2. Dans le cadre de son action contre l'État belge et la Région wallonne, la partie intervenante avait suggéré que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour :

« Les articles 100 et 101 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée dans l'interprétation selon laquelle la prescription quinquennale des créances résultant du préjudice causé par une décision ou un acte fautif pris par l'État ou la Région ou la Communauté lui succédant et pour lesquelles le cas échéant aucun crédit n'a été engagé ne peut être valablement suspendue par l'introduction d'un recours au Conseil d'État contraignant le créancier de l'État, la Région ou la Communauté à entamer une procédure civile en parallèle ou à l'exclusion de la procédure devant le Conseil d'État alors que le créancier d'un particulier ou d'une autorité administrative n'est pas soumis à pareille exigence ? ».

A.8. Le Conseil des ministres indique que la société de droit allemand « Marcon GmbH » ne précise pas quel est son intérêt à intervenir à la cause devant la Cour. Il relève également qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour qu'une partie dont le litige est définitivement tranché n'a pas intérêt à intervenir dans une procédure sur question préjudicielle. Il ajoute encore que la question préjudicielle qui avait été suggérée par la partie intervenante devant le juge du fond est différente de celle qui est soumise à la Cour en l'espèce.

A.9. Dans un mémoire en intervention introduit le 22 mai 2017, Sandrine De Coster indique qu'elle est partie à une procédure pendante devant la Cour d'appel de Bruxelles dans le cadre de laquelle elle a suggéré que plusieurs questions préjudicielles soient posées, de même nature que celle dont la Cour est saisie en l'espèce. L'affaire a été plaidée devant la Cour d'appel le 28 février 2017, aucun arrêt n'ayant encore été prononcé à la date d'introduction du mémoire en intervention. Dans le cadre de la procédure devant le juge du fond, Sandrine De Coster a suggéré à la Cour d'appel de Bruxelles de poser plusieurs questions préjudicielles à la Cour.

A.10.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres constate que l'affaire qui concerne Sandrine De Coster devant le juge du fond a été plaidée le 28 février 2017, que les débats sont clos et que l'affaire a été prise en délibéré. À son estime, on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'un arrêt soit prononcé par la Cour d'appel de Bruxelles avant que la Cour n'ait pu répondre à la question qui fait l'objet de la présente affaire. Sandrine De Coster ne disposerait dès lors d'aucun intérêt légalement requis pour intervenir à la cause devant la Cour puisque son affaire sera tranchée avant que la Cour ne puisse répondre à la question.

A.10.2. Quant au fait que Sandrine De Coster a fait valoir qu'elle a demandé à la Cour d'appel de Bruxelles de bien vouloir suspendre le traitement de son affaire dans l'attente d'un arrêt de la Cour, elle ne démontrerait pas que le juge du fond a effectivement fait droit à sa demande, de sorte qu'il ne saurait être tenu compte de son argument pour considérer qu'elle dispose d'un intérêt suffisant à intervenir dans la présente cause.

Le Conseil des ministres ajoute qu'à l'instar de la première partie intervenante devant la Cour, force serait de constater que les questions préjudicielles suggérées par Sandrine De Coster diffèrent de celle qui est soumise à la Cour dans l'affaire présentement examinée. Le Conseil des ministres renvoie sur ce point aux arguments qu'il a développés à propos des questions suggérées par la première partie intervenante.

A.11. Baudouin et Marie-Noëlle Jolly ont introduit un mémoire en intervention devant la Cour le 29 mai 2017. Ils sont parties dans une procédure pendante devant la Cour d'appel de Bruxelles dans le cadre de laquelle ils ont suggéré que plusieurs questions préjudicielles soient posées à la Cour. L'affaire a été plaidée le 14 mars 2017. Les débats sont clos et l'affaire est prise en délibéré.

A.12.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres soutient que, compte tenu de ce que l'affaire a été plaidée en mars 2017, on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'un arrêt soit prononcé avant que la Cour n'ait répondu à la question préjudicielle qui fait l'objet de la présente procédure. Le Conseil des ministres en déduit que Baudouin et Marie-Noëlle Jolly ne disposent pas de l'intérêt requis pour intervenir à la cause devant la Cour puisque leur affaire sera tranchée avant que cette dernière ne puisse répondre à la question préjudicielle, de sorte que cette réponse ne leur sera d'aucune utilité.

A.12.2. Les parties requérantes resteraient également en défaut de démontrer que le juge du fond a effectivement fait droit à leur demande de suspendre le traitement de leur affaire le temps que la Cour se prononce sur la question préjudicielle posée. Le Conseil des ministres fait encore observer que les questions préjudicielles qui ont été suggérées par Baudouin et Marie-Noëlle Jolly diffèrent de celle qui est présentement soumise à la Cour. Pour l'ensemble de ces motifs, le Conseil des ministres soutient que la demande en intervention doit être déclarée irrecevable.

A.13. Koen Sneyders et Pascale Creten ont introduit un mémoire en intervention à la Cour le 2 juin 2017. Ils indiquent être parties à une procédure actuellement pendante devant la Cour d'appel de Bruxelles qui n'a pas encore été plaidée et n'a pas encore été fixée pour plaidoiries. Ils ont suggéré dans le cadre de cette procédure que deux questions préjudicielles soient posées à la Cour, l'une portant sur l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, l'autre portant sur l'article 2244 du Code civil.

A.14. Dans son mémoire, le Conseil des ministres soutient que rien ne permet de penser que la Cour d'appel de Bruxelles estime que les questions préjudicielles suggérées par les parties intervenantes sont pertinentes pour la solution du litige ni qu'elle soit disposée à suspendre le traitement de l'affaire dans l'attente d'un arrêt de la Cour. Force serait également de constater que les questions préjudicielles suggérées diffèrent de celle qui est présentement soumise à la Cour.

La première question concerne effectivement l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, et non l'article 2244, § 1er, alinéa 3, du Code civil tandis que la seconde question renvoie à des normes et compare des catégories de personnes qui sont différentes des catégories visées par la question préjudicielle pendante devant la Cour.

A.15. Dans sa requête en intervention, Harry Bruffaerts indique qu'il est partie à une procédure actuellement pendante devant le Tribunal de première instance de Louvain qui n'a pas encore été fixée ni plaidée. Il a suggéré, à l'occasion de cette procédure, que plusieurs questions préjudicielles soient posées, de la même nature que celle dont la Cour est saisie en l'espèce. Il précise encore que dans les premières conclusions déposées devant le Tribunal le 28 avril 2017, plusieurs moyens relatifs à la prescription ont été développés.

A.16.1. Le Conseil des ministres demande à la partie intervenante si l'affaire devant le Tribunal a été fixée pour plaidoiries.

A.16.2. Il conteste la recevabilité de la requête en intervention au motif que les questions préjudicielles que la partie intervenante suggère sont différentes de celle qui est soumise à la Cour. En effet, la première question vise l'article 21 du décret flamand du 10 juillet 2008 relatif à l'hébergement touristique. Deux autres questions portent sur l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, tandis qu'une dernière question concerne d'autres normes de référence que celles qui sont visées par la question soumise à la Cour et invite à comparer d'autres catégories de personnes.

A.17. Une requête en intervention est introduite par Annick Meurant et consorts. À l'appui de leur intérêt, les parties intervenantes invoquent leur qualité de partie requérante dans des procédures pendantes devant le Conseil d'État ou de partie requérante dans de potentielles actions devant la haute juridiction administrative ainsi que dans des procédures civiles qui s'ensuivraient.

À leur estime, la différence de traitement dénoncée dans la question préjudicielle pendante devant la Cour n'est pas raisonnablement justifiée et la limitation introduite par la voie d'un amendement dans la disposition en cause ne serait pas justifiée, dès lors qu'une mesure « contestée » peut être illégale sans pour autant avoir été annulée, au motif, par exemple, de l'irrecevabilité de l'action introduite devant le juge administratif.

A.18. Dans son mémoire, le Conseil des ministres conteste la recevabilité de la requête en intervention introduite par Annick Meurant et consorts.

En ce qui concerne les parties intervenantes qui invoquent leur qualité de requérants dans des procédures pendantes devant le Conseil d'État, le Conseil des ministres renvoie à la jurisprudence de la Cour selon laquelle, lorsqu'une procédure est pendante devant un juge du fond mais qu'aucune question préjudicielle n'a encore été suggérée à ce dernier, la partie concernée ne disposerait pas de l'intérêt légalement requis pour intervenir à la Cour. Il en irait d'autant plus ainsi lorsque la procédure n'est même pas encore pendante.

A.19.1. Un mémoire en réponse identique a été introduit par la SA « Brutel », par la société de droit allemand « Marcon GmbH », par Sandrine De Coster, par Baudouin et Marie-Noëlle Jolly, par Koen Sneyders et Pascale Creten ainsi que par Harry Bruffaerts.

A.19.2. Toutes ces parties intervenantes relèvent qu'actuellement, les délais de prescription applicables aux actions judiciaires intentées contre les pouvoirs publics sont dans la plupart des cas réduits à cinq ans, ce qui constituerait un délai moins favorable pour le citoyen.

Elles constatent que l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, leur est applicable et prévoit également un délai de prescription de cinq ans. Il n'aurait toutefois pas été dans l'intention du législateur d'appliquer l'article 100 aux actions judiciaires extracontractuelles introduites contre les pouvoirs publics. En effet, il aurait toujours été admis que le délai de prescription de telles actions était de trente ans et que les soi-disant dispositions budgétaires n'y avaient pas apporté de modifications.

A.19.3. Les parties intervenantes font valoir que l'application de l'article 159 de la Constitution ne se prescrit jamais, l'illégalité d'un acte pouvant être constatée à tout moment. Ce principe devrait dès lors également s'appliquer en cas d'action en réparation d'un dommage qui découle d'un acte illégal. En effet, ce n'est qu'au moment où l'illégalité est constatée qu'il existe une certitude par rapport à l'ampleur du dommage.

A.19.4. Les parties intervenantes ajoutent encore que les violations des droits de l'homme ne se prescrivent pas dans la mesure où elles provoquent des situations illégales permanentes.

Elles soutiennent que les conventions internationales sur les droits de l'homme, les conventions sur les droits civils et politiques ainsi que les conventions sur la protection des droits stipulent, pour ce qui concerne leur application *rationae temporis*, que les infractions qui ont été commises avant l'entrée en vigueur des textes protecteurs peuvent également être sanctionnées lorsque leurs suites juridiques persistent après la promulgation de ceux-ci. Ces derniers démontreraient clairement qu'il n'existe pas de prescription pour la censure d'une situation permanente et contraire aux droits de l'homme.

A.19.5. Les parties intervenantes exposent enfin un certain nombre de différences entre la protection judiciaire qui existe lorsqu'un conflit oppose un citoyen à l'administration et celle qui existe lorsqu'un conflit oppose deux citoyens. Elles en déduisent une rupture de l'égalité des armes lorsque l'État est partie au litige.

A.20.1. Dans leur mémoire en réponse, Annick Meurant et consorts approuvent les arguments développés par Marc Lammeretz. À leur estime, il n'y a aucun sens à lier un délai de prescription au résultat potentiel d'une procédure devant le Conseil d'État.

A.20.2. Les parties intervenantes contestent l'argument du Conseil des ministres selon lequel la correction apportée par le législateur permettrait d'éviter une discrimination à rebours. Elles considèrent que la disposition en cause ne repose sur aucune justification raisonnable.

Elles ajoutent que les catégories comparées dans la question ne sont pas pertinentes. Il y aurait en effet lieu de comparer deux sous-groupes : ceux qui ont obtenu une annulation devant le Conseil d'État et ceux pour lesquels la procédure devant le Conseil d'État ne s'achève pas par un arrêt d'annulation de l'acte contesté.

A.20.3. Les parties intervenantes contestent également les arguments développés par l'État belge représenté par le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur. Elles soulignent qu'un arrêt rendu par le Conseil d'État, qui a une autorité *erga omnes* et *ex tunc*, au terme d'une procédure inquisitoire, offre des garanties au citoyen que n'offre pas une procédure devant le juge civil. Elles ajoutent qu'en tout état de cause, une action introduite devant le Conseil d'État est une « citation en justice » et qu'il n'existe pas de motif admissible de lier une prescription au résultat aléatoire de cette procédure.

- B -

B.1.1. La Cour est invitée à se prononcer sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 2244 du Code civil, en ce qu'il ne confère un effet interruptif de la prescription qu'aux recours introduits devant le Conseil d'État qui aboutissent à un arrêt d'annulation et non aux recours introduits devant le Conseil d'État qui n'aboutissent pas à un arrêt d'annulation mais à un arrêt de rejet du recours pour défaut d'intérêt.

B.1.2. Il ressort de la décision de renvoi que seul est en cause l'article 2244, § 1er, du Code civil, lequel dispose :

« Une citation en justice, un commandement, une sommation de payer visée à l'article 1394/21 du Code judiciaire ou une saisie, signifiés à celui qu'on veut empêcher de prescrire, forment l'interruption civile.

Une citation en justice interrompt la prescription jusqu'au prononcé d'une décision définitive.

Pour l'application de la présente section, un recours en annulation d'un acte administratif devant le Conseil d'État a, à l'égard de l'action en réparation du dommage causé par l'acte administratif annulé, les mêmes effets qu'une citation en justice ».

B.2. Il ressort des faits du litige soumis à la juridiction *a quo* qu'un délai de plus de cinq années s'est écoulé entre la date d'introduction du recours devant le Conseil d'État, tendant à l'annulation de décisions implicitement prises par le SPF Finances de ne pas attribuer un emploi d'inspecteur principal chef de service à l'appelant devant la juridiction *a quo* mais de l'attribuer à un autre membre du personnel de l'administration, et la date à laquelle le Conseil d'État a rendu les arrêts constatant la perte d'intérêt à ces recours de l'appelant devant la juridiction *a quo* (arrêts n° 212.113, du 18 mars 2011 et n° 217.949, du 14 février 2012). En raison de l'écoulement de ce délai, la demande d'indemnisation introduite devant le tribunal de première instance contre le SPF Intérieur et le SPF Finances a été déclarée prescrite sur la base de l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991 (ci-après : les lois sur la comptabilité de l'État). Cet article dispose :

« Sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'État, 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 ».

L'article 101 des lois sur la comptabilité de l'État renvoie aux règles du droit commun pour l'interruption de la prescription.

Quant aux demandes d'intervention

B.3. Selon le Conseil des ministres, les mémoires introduits par les parties intervenantes volontaires sont irrecevables au motif que ces parties ne justifient pas de l'intérêt requis. En outre, les questions préjudicielles qu'elles ont suggéré de poser dans le cadre des litiges les concernant différerait de celle qui est soumise en l'espèce à la Cour.

B.4. L'article 87, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose que lorsque la Cour statue, à titre préjudiciel, sur les questions visées à l'article 26, toute personne justifiant d'un intérêt peut adresser un mémoire à la Cour dans les 30 jours de la publication prescrite par l'article 74. Elle est, de ce fait, réputée partie au litige.

B.5.1. Les parties intervenantes démontrent que la réponse que la Cour doit donner à la question préjudicielle dans cette affaire peut avoir un effet direct sur leur situation personnelle et justifient dès lors de l'intérêt requis pour intervenir devant la Cour.

B.5.2. Dès lors que les parties intervenantes ne peuvent modifier la portée de la question préjudicielle ou demander à la Cour de répondre à d'autres questions préjudicielles, il n'est pas nécessaire d'examiner distinctement le grand nombre d'exceptions invoquées à cet égard par le Conseil des ministres.

Quant au fond

B.6.1. L'article 2 de la loi du 25 juillet 2008 « modifiant le Code civil et les lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'État en vue d'interrompre la prescription de l'action en dommages et intérêts à la suite d'un recours en annulation devant le Conseil d'État » (ci-après : la loi du 25 juillet 2008) a complété l'article 2244 du Code civil par deux alinéas, le premier prévoyant qu'une citation en justice interrompt la prescription jusqu'au prononcé d'une décision définitive et le second prévoyant que le délai de

prescription d'une action en réparation du dommage causé par un acte administratif annulé est interrompu par suite de l'introduction d'un recours en annulation auprès du Conseil d'État. L'article 2 de la loi du 23 mai 2013 « modifiant l'article 2244 du Code civil pour attribuer un effet interruptif de la prescription à la lettre de mise en demeure de l'avocat, de l'huissier de justice ou de la personne pouvant ester en justice en vertu de l'article 728, § 3, du Code judiciaire » a inséré un paragraphe 2 dans l'article 2244 du Code civil et a prévu que l'ancien texte devient le paragraphe 1er.

B.6.2. L'article 2244, § 1er, alinéa 3, du Code civil dispose que « pour l'application de la présente section », un recours en annulation d'un acte administratif devant le Conseil d'État a, à l'égard de l'action en réparation du dommage causé par l'acte administratif annulé, les mêmes effets qu'une citation en justice.

La section dont il est question à l'article 2244, § 1er, alinéa 3, est la section I du Chapitre IV du Titre XX du Code civil, qui contient les articles 2242 à 2250.

B.6.3. L'article 2247 du Code civil dispose :

« Si le demandeur se désiste de sa demande, [...]

Ou si sa demande est rejetée,

L'interruption est regardée comme non avenue ».

B.7.1. Cette modification de l'article 2244 du Code civil par la loi du 25 juillet 2008 a été commentée comme suit dans les travaux préparatoires :

« 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).

Le ministre de la Justice a encore exposé, au sein de la commission compétente du Sénat :

« 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.

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. La proposition de loi initialement déposée entendait conférer un caractère suspensif, au civil, à l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, jusqu'à la date de notification de l'arrêt conformément à l'article 36 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 2007, n° 4-10/1, p. 5).

B.7.3. Dans son avis, la section de législation du Conseil d'État a observé, à propos du caractère suspensif de la prescription qui était envisagé :

« 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 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. À la suite de cet avis, un amendement a été déposé en vue d'instaurer un mécanisme d'interruption de la prescription en lieu et place du mécanisme de suspension prévu pour simplifier le décompte du délai de prescription. Cet amendement était justifié comme suit :

« 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. Comme il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.7.1, l'objectif du législateur était de ne pas faire peser sur le justiciable les conséquences liées à l'arriéré du Conseil d'État. D'une part, il entendait éviter que l'action en réparation du dommage devant le juge civil soit prescrite si le justiciable obtient l'annulation de l'acte administratif attaqué plus de cinq ans après avoir introduit un recours auprès du Conseil d'État. D'autre part, le législateur entendait éviter que le justiciable qui introduit un recours en annulation auprès du Conseil d'État soit tenu, à titre conservatoire, d'introduire une action devant le juge civil pour éviter cette prescription, impliquant des coûts supplémentaires liés à l'engagement de cette procédure conservatoire, qui peut par la suite s'avérer inutile.

B.8.2. Le législateur entendait également mettre un terme à une pratique qui encombre les rôles des tribunaux civils d'affaires qui ne sont pas en état d'être jugées.

B.8.3. Il ressort enfin des travaux préparatoires que la loi du 25 juillet 2008 ne peut être dissociée de deux arrêts de la Cour de cassation du 16 février 2006, par lesquels il a été jugé que « 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 » (Cass., 16 février 2006, C.05.0022.N et C.05.0050.N).

B.9. La Cour est interrogée sur la différence de traitement qui provient du fait que seuls les arrêts d'annulation rendus par le Conseil d'État ont un effet interruptif de la prescription et non les arrêts qui portent rejet du recours en raison de la perte d'intérêt du requérant.

B.10.1. Le Conseil des ministres, rejoint par l'État belge représenté par le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, soutient dans son mémoire qu'il y a lieu de prendre en compte la cohérence du texte lui-même, en particulier les termes « pour l'application de la présente section » contenus à l'article 2244, § 1er, alinéa 3, du Code civil. Or l'article 2247 du même Code, qui fait partie de cette section, prévoit que « si le demandeur se désiste de sa demande, ou si sa demande est rejetée, l'interruption est regardée comme non avenue ».

D'après le Conseil des ministres et l'État belge représenté par le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, le législateur aurait pris position par rapport aux remarques formulées par le Conseil d'État en décidant d'aligner le régime prévu pour le recours en annulation sur celui prévu pour la citation. Ainsi, au même titre que l'article 2247 du Code civil pour la citation, il aurait décidé que le recours en annulation ne serait pas assorti d'un effet interruptif de la prescription si, au terme de la procédure devant le Conseil d'État, l'acte n'était pas annulé.

B.10.2. L'État belge représenté par le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur en conclut que pour apprécier le caractère éventuellement discriminatoire de la disposition en cause, il n'y aurait pas lieu de comparer, comme le fait la juridiction *a quo*, deux catégories de justiciables devant le Conseil d'État mais de comparer la situation des justiciables qui s'adressent au Conseil d'État et obtiennent un arrêt de rejet à celle des justiciables qui s'adressent aux tribunaux civils et qui obtiennent un jugement ou un arrêt de rejet.

B.11. Il n'appartient pas aux parties de modifier ou de faire modifier le contenu des questions préjudicielles.

B.12.1. Les motifs pour lesquels le Conseil d'État peut rejeter un recours en annulation sans avoir examiné le fond de l'affaire peuvent être nombreux. Il en est ainsi notamment lorsque le requérant perd son intérêt à agir en cours d'instance devant la haute juridiction administrative pour des raisons qui sont indépendantes de sa volonté, tel que c'est le cas dans l'espèce soumise à la juridiction *a quo*.

Le délai qui s'est écoulé entre la date d'introduction du recours et celle à laquelle le Conseil d'État rend son arrêt peut être particulièrement long et résulter lui aussi de circonstances indépendantes de la volonté du requérant, comme c'est le cas dans l'espèce soumise au juge *a quo*, de sorte que le délai prévu pour introduire une action civile en dédommagement est entre-temps expiré.

B.12.2. Comme l'appelant devant la juridiction *a quo* le souligne, au moment de l'introduction de son recours devant le Conseil d'État, le requérant n'est pas en mesure de prévoir les circonstances qui peuvent aboutir à ce qu'un arrêt de rejet soit rendu ni le délai dans lequel le Conseil d'État va statuer. Si la procédure devant le Conseil d'État dure plus de cinq ans, l'absence d'effet interruptif de la prescription qui découle, en cas d'arrêt de rejet, de la disposition en cause a pour effet de priver le justiciable de toute possibilité d'introduire devant le juge civil, dans les délais, une action en réparation du dommage contre l'autorité administrative.

Le seul moyen dont dispose le requérant pour préserver ses droits est l'intentement d'une action devant le juge civil, parallèlement à l'introduction d'un recours en annulation auprès du Conseil d'État, ce qui ferait toutefois échec à l'économie procédurale précisément recherchée par le législateur.

B.12.3. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, l'absence d'effet interruptif de la prescription liée à un arrêt de rejet rendu par le Conseil d'État ne pourrait être

justifiée par le souci d'harmoniser le régime en cause avec celui prévu en matière de citation en justice à l'article 2247 du Code civil.

Comme il est dit en B.2, l'article 101 des lois sur la comptabilité de l'État renvoie aux règles du droit commun pour l'interruption de la prescription, soit celles qui sont prescrites par la section I du chapitre IV, titre XX, livre III du Code civil, sous les articles 2242 à 2250 du Code. Bien que l'article 2244 dudit Code renvoie aux règles de cette section, y compris celle prévue à l'article 2247, il y a lieu de relever que, lorsque le justiciable introduit une citation devant le juge civil, ce dernier est appelé à statuer sur l'affaire dans le cadre d'une seule et même procédure portant sur des droits subjectifs au cours de laquelle le justiciable a pu faire valoir l'ensemble de ses arguments. La circonstance que, par l'application de l'article 2247 du Code civil, l'interruption de la prescription soit regardée comme non avenue en cas de rejet de l'action judiciaire pour des motifs de fond ou de forme, n'a pas entaché l'examen du fondement de la demande. Le justiciable n'a pas pu, en pareil cas, être d'une quelconque manière victime d'un retard de la juridiction judiciaire saisie puisque c'est précisément ce juge qui statue avec une interruption du délai de prescription tant que la décision n'est pas rendue.

B.12.4. En revanche, le justiciable qui saisit le Conseil d'État d'un recours en annulation, au contentieux objectif, peut voir ce recours rejeté pour un motif étranger au fond de l'affaire. Il doit introduire une nouvelle procédure, au contentieux subjectif cette fois, devant les juridictions civiles pour obtenir un dédommagement s'il démontre l'illégalité de l'acte administratif contesté, ce qui nécessite un examen du fond de l'affaire par le juge civil saisi.

Un tel recours lui est toutefois refusé si la procédure devant le Conseil d'État dure plus de cinq ans, de sorte que, par suite de l'application de l'article 2244, § 1er, alinéa 3, du Code civil, combiné avec les articles 100 et 101 des lois sur la comptabilité de l'État, le délai pour introduire son action en réparation devant le juge civil a expiré.

B.13. Il résulte de ce qui précède qu'en ce qu'elle ne confère un effet interruptif de la prescription qu'aux recours introduits devant le Conseil d'État qui aboutissent à un arrêt d'annulation, la disposition en cause n'est pas pertinente par rapport aux objectifs mentionnés en B.7 et B.8, dès lors qu'elle oblige toujours le justiciable qui choisit d'attaquer un acte administratif devant le Conseil d'État à introduire également une action en réparation du dommage devant le juge civil, à titre conservatoire, pour éviter la prescription de son action.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 2244, § 1er, alinéa 3, du Code civil, inséré par la loi du 25 juillet 2008 « modifiant le Code civil et les lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'État en vue d'interrompre la prescription de l'action en dommages et intérêts à la suite d'un recours en annulation devant le Conseil d'État », viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne confère pas un effet interruptif de la prescription aux recours introduits devant le Conseil d'État qui n'aboutissent pas à un arrêt d'annulation.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 8 novembre 2018.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût