

Numéros du rôle : 1915 et 1980
Arrêt n° 85/2001 du 21 juin 2001

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant 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, posées par le Tribunal de première instance de Bruxelles et par le Tribunal de première instance de Neufchâteau.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et H. Boel, des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot et L. Lavrysen, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du juge émérite E. Cerexhe, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

a. Par jugement du 14 mars 2000 en cause de C.G. contre la Communauté française, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 22 mars 2000, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

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 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée en ce que cette disposition prévoit un délai de prescription spécial pour les particuliers titulaires par application de l'article 1382 du Code civil d'une créance de dommages-intérêts suite à une faute de l'Etat ou de la Communauté lui succédant par rapport aux particuliers titulaires d'une créance similaire suite à une faute d'un autre particulier ? »

2. « 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 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée en ce que cette disposition prévoit un délai de prescription différent pour les administrés titulaires par application de l'article 1382 du Code civil d'une créance de dommages-intérêts suite à un acte fautif annulé par un arrêt du Conseil d'Etat suivant que l'acte annulé émane, d'une part, de l'Etat ou de la Communauté lui succédant ou, d'autre part, d'une autre autorité administrative ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1915 du rôle de la Cour.

b. Par jugement du 7 juin 2000 en cause de l'Union nationale des mutualités socialistes contre la ville de Saint-Hubert et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 20 juin 2000, le Tribunal de première instance de Neufchâteau a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1er de la loi du 6 février 1970 sur la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces et l'article 34 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée en ce que ces dispositions soumettent à la prescription quinquennale les créances résultant d'un dommage subi par un particulier à la suite d'une faute commise par la Région wallonne dans le cadre de sa mission à l'égard des bois communaux, alors que ces mêmes créances échappent à cette prescription lorsque le préjudice est imputable à un particulier ou à une commune ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1980 du rôle de la Cour.

II. *Les faits et les procédures antérieures*

a) *Affaire n° 1915*

C.G., surveillant-éducateur d'internat en disponibilité, est désigné le 9 janvier 1981 en qualité d'administrateur faisant fonction à l'Institut d'enseignement technique supérieur de l'Etat à Izel. Le 30 mars 1982, le ministre retire sans motif cette fonction à C.G. Par un arrêt du 20 novembre 1985, la sixième chambre du Conseil d'Etat annule la décision ministérielle. Le 14 février 1986, C.G. envoie une lettre de mise en demeure d'exécution dudit arrêt à laquelle le ministre répond le 8 octobre 1986, accordant en partie satisfaction à C.G. Après une citation lancée par ce dernier le 7 juillet 1987, il est réintégré, le 1er novembre 1988, dans la fonction à l'Institut d'Izel qui lui avait été retirée sept ans plus tôt. La Communauté française prétend, devant le Tribunal de première instance de Bruxelles, que l'action en responsabilité civile introduite par C.G. est prescrite, se fondant sur 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. Le juge a estimé, avant de trancher au fond, devoir poser à la Cour d'arbitrage les deux questions préjudicielles mentionnées ci-dessus.

b) *Affaire n° 1980*

Le 9 octobre 1988, K.S. circulait sur la route d'Amberloup à Saint-Hubert quand il percuta un arbre abattu en travers de la chaussée. L'assurance soins de santé de la victime intervint dans les frais engendrés par la blessure, suite à quoi elle introduisit une action devant le Tribunal de première instance de Neufchâteau.

Par jugement prononcé le 12 février 1992, confirmé par la Cour d'appel de Liège, la ville de Saint-Hubert fut déclarée responsable sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil ainsi que sur la base de l'article 1384, alinéa 1er, dudit Code.

La Cour d'appel de Liège fut saisie par citation du 11 février 1997 d'une tierce opposition diligentée par la Région wallonne contre l'arrêt du 2 novembre 1994, cette dernière estimant que cet arrêt lui causait un préjudice en ce que la responsabilité de la ville de Saint-Hubert fut retenue sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil. La Cour d'appel fit droit à la demande et annula, à l'égard de la Région wallonne, ledit arrêt du moins « en tant qu'il décide que la Commune a commis une faute au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil en relation avec l'accident tel que celui-ci s'est produit, en ne prévoyant pas le risque de chablis, conséquence de la mise à blanc, et en maintenant à proximité de la chaussée, les trois arbres litigieux qui pour les raisons précitées, présentaient un danger de chute ». La Région wallonne a soulevé l'exception de prescription, estimant que les arrêts rendus par la Cour d'arbitrage les 15 mai 1996 et 10 janvier 1999 ne pouvaient pas s'appliquer en l'espèce. C'est le motif pour lequel le Tribunal de Neufchâteau saisit la Cour de la question préjudicielle précitée.

III. *La procédure devant la Cour*

a) *Dans l'affaire n° 1915*

Par ordonnance du 22 mars 2000, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 11 mai 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 16 mai 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement de la Communauté française, place Surllet de Chokier 15-17, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 23 juin 2000;
- C.G., demeurant à 6637 Fauvillers, Wisembach 8, par lettre recommandée à la poste le 26 juin 2000;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 26 juin 2000;
- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 26 juin 2000.

b) *Dans l'affaire n° 1980*

Par ordonnance du 20 juin 2000, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 29 août 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 8 septembre 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- l'Union nationale des mutualités socialistes, dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue Saint-Jean 32, par lettre recommandée à la poste le 29 septembre 2000;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 9 octobre 2000;
- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 12 octobre 2000;
- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 16 octobre 2000.

c) *Dans les deux affaires*

Par ordonnance du 5 juillet 2000, la Cour a joint les affaires.

Les mémoires introduits ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 20 décembre 2000.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'Union nationale des mutualités socialistes, par lettre recommandée à la poste le 16 janvier 2001;
- le Gouvernement de la Communauté française, par lettre recommandée à la poste le 19 janvier 2001;
- C.G., par lettre recommandée à la poste le 19 janvier 2001;
- le Gouvernement flamand, par lettre recommandée à la poste le 19 janvier 2001;
- le Gouvernement wallon, par lettre recommandée à la poste le 22 janvier 2001.

Par ordonnances du 29 juin 2000 et du 28 février 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 22 mars 2001 et 22 septembre 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 6 février 2001, la Cour a complété le siège par le juge L. Lavrysen.

Par ordonnance du 7 mars 2001, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 28 mars 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 8 mars 2001.

A l'audience publique du 28 mars 2001 :

- ont comparu :

. Me M. Detry, avocat au barreau de Bruxelles, pour C.G.;

. Me I. Traest, avocat au barreau de Gand, *loco* Me J. Baudoin, avocat au barreau de Neufchâteau, pour l'Union nationale des mutualités socialistes;

. Me D. Van Heuven, avocat au barreau de Courtrai, pour le Gouvernement flamand;

. Me P. Levert *loco* Me M. Van Assche, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;

. Me O. Vanhulst, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me P. Duquesne, avocat au barreau de Nivelles, pour le Conseil des ministres;

. Me P. Moerynck, avocat au barreau de Namur, *loco* Me E. Orban de Xivry, avocat au barreau de Marche-en-Famenne, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs E. Cerexhe et L. Lavrysen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

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 -

Position de C.G.

A.1.1. C.G., demandeur devant le Tribunal de première instance, estime que le dommage dont il est victime est fort proche, quant au fondement de la responsabilité, de celui qui a fait l'objet de l'arrêt n° 32/96 du 15 mai 1996 par lequel la Cour a estimé que l'article 1er de la loi du 6 février 1970 violait les articles 10 et 11 de la Constitution : la preuve de la faute de l'autorité publique résulte incontestablement de l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat et la réclamation réputée tardive ne résulte pas de la négligence du demandeur. On ne saurait retenir l'arrêt n° 75/97 qui ne vise que le cas des créances d'indemnité résultant de l'exécution de marchés publics, pas plus d'ailleurs que l'arrêt n° 5/99 qui visait le statut lui-même des agents publics et non un acte individuel.

Un citoyen victime d'un acte fautif commis par une autorité publique devra d'abord s'adresser au Conseil d'Etat; ce n'est que si l'autorité administrative n'exécute pas l'arrêt d'annulation qu'il pourra s'adresser aux tribunaux : le temps qui se sera écoulé n'est pas imputable à une négligence dans son chef. Par ailleurs, dès lors qu'un recours administratif a été introduit, l'Etat peut parfaitement inscrire dans ses prévisions budgétaires les conséquences d'un éventuel arrêt d'annulation. L'article 1er de la loi du 6 février 1970 ne violerait pas les articles 10 et 11 de la Constitution s'il était interprété comme ne s'appliquant pas aux actions consécutives à un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat.

A.1.2. Par ailleurs, quant à la deuxième question préjudicielle, on ne voit pas pourquoi l'article 1er de la loi du 6 février 1970 ne vise que l'Etat (ici les communautés) et les provinces, à l'exclusion d'une autre autorité administrative, tels une commune, un centre public d'aide sociale ou même une intercommunale. Tant du point de vue du justiciable que de celui de l'autorité administrative, les situations sont semblables.

A.2.1. Pour le Gouvernement de la Communauté française et ce, conformément aux arrêts n^{os} 75/97 et 5/99 de la Cour, il n'y a pas, en l'espèce, violation par l'article 1er, alinéa 1er, des articles 10 et 11 de la Constitution et c'est en vain qu'on s'appuierait sur l'arrêt n^o 32/96 pour juger le contraire.

Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement de la Communauté française vient à réfuter la thèse soutenue par le Gouvernement flamand selon laquelle les délais de prescription relatifs aux créances à charge de l'Etat ne s'appliqueraient qu'aux obligations ayant fait l'objet d'un engagement budgétaire, à l'exclusion des créances de dommages et intérêts résultant de l'application de l'article 1382 du Code civil. L'engagement n'a jamais été pris en considération ni par la loi du 15 mai 1846 ni par celle du 6 février 1970. Par contre, les créances de dommages et intérêts ont été expressément visées par la loi précitée et il n'y a aucun motif pour les exclure.

En ce qui concerne l'argumentation de C.G., il aurait pu cumuler la procédure judiciaire avec le recours en annulation au lieu d'attendre l'arrêt du Conseil d'Etat : ce cumul se justifierait en vue d'interrompre le cours de la prescription.

A.2.2. En ce qui concerne la seconde question, il faut considérer que l'Etat et les provinces ne sont pas comparables aux autres autorités administratives : il convient de se référer à l'arrêt n^o 31/91 de la Cour. Chacune des autorités administratives citées en exemple par C.G. ont chacune une réglementation propre relativement à leur comptabilité. Par ailleurs, c'est par rapport à l'identité du créancier que doit s'établir la comparaison et par rapport à celle du justiciable.

A.3.1. Le Conseil des ministres, après avoir rappelé les rétroactes législatifs de la disposition visée et avant de faire quelques incursions en droit comparé, s'interroge sur la portée qu'il faut donner, en l'espèce, aux différents arrêts rendus par la Cour d'arbitrage et en déduit que celle-ci a admis le principe de l'abréviation des délais en matière de prescription. Depuis la loi du 10 juin 1998, on ne peut plus parler d'un régime dérogatoire puisque le droit commun s'est aligné, en matière de prescription, sur le régime applicable pour la prescription des créances de l'Etat.

En l'espèce, lorsque le dommage est dû à un acte administratif qualifié de fautif, il est connu dès que l'acte est notifié à son destinataire, même s'il ne peut être calculé tout de suite, et se reproduit durant plusieurs années. Il s'indique dès lors, dans une telle situation, de lancer citation devant le juge civil afin d'obtenir un montant provisionnel et d'interrompre la prescription.

A titre plus subsidiaire, le motif retenu dans l'arrêt n^o 32/96 concerne la possible tardiveté de l'apparition du type de préjudice envisagé. La disposition litigieuse pourrait donc être considérée comme ne réalisant pas de discrimination vis-à-vis des particuliers, dans la mesure où, si elle est interprétée comme s'appliquant aux obligations pour lesquelles aucun crédit n'a été engagé, la prescription de l'action ne peut prendre cours qu'au moment de l'apparition du dommage.

L'interprétation qui sera proposée à titre subsidiaire permettrait de considérer qu'une telle créance de dommages et intérêts pourrait être produite au moment où le dommage apparaît et qu'ainsi la victime disposerait d'un délai de cinq années à compter de ce moment.

A.3.2. La seconde question préjudicielle doit être considérée comme sans objet dans la mesure où un arrêt d'annulation prononcé par le Conseil d'Etat ne constitue pas le fait fautif donnant naissance à la créance d'indemnité, ni l'acte interruptif ou suspensif de la prescription. A défaut, le point de départ du délai de prescription d'une action en responsabilité civile dépendrait de l'issue d'un recours administratif purement facultatif et non suspensif. Le délai de prescription de la créance extra-contractuelle serait alors différent, pour les administrés ayant introduit un recours devant le Conseil d'Etat, de celui qui s'applique à ceux ayant introduit leur demande de réparation directement par voie judiciaire, ce qui n'est pas admissible.

A.4.1. Après avoir lui aussi rappelé le contexte législatif de la disposition litigieuse, la jurisprudence de la Cour en cette matière et la loi du 10 juin 1998, le Gouvernement flamand maintient la position qu'il avait tenue dans les affaires n^{os} 857 et 887 et qui avait abouti à l'arrêt n^o 32/96. Les délais de prescription visés à l'article 1er de la loi du 6 février 1970 ne sont pas applicables à toutes les obligations de l'Etat (des communautés et des régions) et des provinces; ils ne s'appliquent qu'aux obligations ayant fait l'objet d'un engagement mais devant encore être ordonnancées. Tant qu'aucun crédit n'a été engagé pour une obligation, les délais de prescription de droit commun restent applicables. Les courtes prescriptions de la disposition législative visée ne s'appliquent pas aux actions nées de faits juridiques, telles les créances fondées sur l'article 1382 du Code civil.

En vertu de l'article 174 de la Constitution et de l'article 13, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, toutes les dépenses de l'Etat, des communautés et des régions doivent être portées au budget. Il est interdit au pouvoir exécutif de contracter des obligations pour lesquelles aucun crédit n'aurait été prévu.

Les obligations délictuelles naissent sans aucune expression de volonté, au contraire des obligations qui découlent de la loi, d'un décret ou d'une ordonnance, d'un contrat ou d'un engagement unilatéral; elles ne peuvent, au moment de leur apparition, être inscrites dans la comptabilité de l'autorité puisque ce moment n'est pas connu et ne dépend en aucun cas d'une « décision » de l'autorité. Ces obligations ne peuvent être inscrites dans le budget dès leur naissance. Il n'y a pas de raison de leur appliquer le régime « spécial » de prescription. L'engagement ne peut avoir lieu que lorsque l'Etat a expressément reconnu sa dette, lorsqu'une transaction a été conclue ou lorsqu'un jugement a été rendu. Ce n'est qu'alors que l'engagement aura lieu et que le délai de prescription spécial commencera à courir. Jusque-là, ces obligations restent soumises au délai de prescription de droit commun. Il y a donc lieu, en l'espèce, de faire application de la jurisprudence de la Cour dans l'arrêt n^o 32/96 et de dire pour droit que l'article 1er de la loi du 6 février 1970 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, pour autant qu'il est interprété comme ne s'appliquant pas aux créances fondées sur l'article 1382 du Code civil, aussi longtemps qu'elles n'ont pas fait l'objet d'un engagement.

Le Gouvernement flamand propose cependant, à titre subsidiaire, que l'on puisse répondre négativement à la première question en appliquant alors le raisonnement que la Cour a tenu dans l'arrêt n^o 5/99.

Dans son mémoire en réponse, cependant, le Gouvernement flamand estime que, dans l'espèce en question, C.G. ne peut considérer qu'il a pris connaissance du dommage qu'il avait subi au moment de l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat. La prescription, dans son cas, commence donc à courir au moment de la commission de l'acte administratif fautif et pas à la date de son annulation par le Conseil d'Etat. C.G. ne peut donc se baser sur la jurisprudence de la Cour dans l'arrêt n^o 32/96.

A.4.2. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, après avoir rappelé les travaux préparatoires de la loi du 6 février 1970 sur ce point, le Gouvernement flamand estime que le régime de prescription différencié mis en place par le législateur à l'époque est fondé et donc compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Quant à la question préjudicielle (affaire n° 1980)

A.5. A titre principal, l'Union nationale des mutualités socialistes, assureur de la victime, demande à la Cour de dire pour droit que les dispositions de l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, ne sont pas applicables aux créances envers l'Etat ou les communautés et les régions, basées sur leur responsabilité hors contrat, et que seule la prescription trentenaire est applicable à l'espèce.

A titre subsidiaire, il convient de considérer que s'il fallait faire application du raisonnement tenu par la Cour dans l'arrêt n° 5/99, il faudrait considérer qu'une créance basée sur une responsabilité extra-contractuelle des articles 1382 et 1383 du Code civil ou de l'article 1384, alinéa 1er, du Code civil ne peut être produite selon les modalités fixées par la loi ou le règlement ni ordonnancée : une telle créance n'est pas prévisible, de sorte que le souhait de clôturer les comptes de l'Etat dans un délai raisonnable ne justifie pas de façon raisonnable la distinction entre une prescription quinquennale et une prescription trentenaire qui est applicable aux créances qui ont le même objet envers des personnes particulières.

A.6. Après avoir rappelé les principes qui ont été exposés en A.3, le Conseil des ministres estime que la jurisprudence de la Cour dans l'arrêt n° 32/96 ne peut être appliquée à l'espèce litigieuse dans la mesure où le dommage invoqué est apparu dès l'origine, c'est-à-dire au moment où la faute a été commise. Rien n'empêchait la ville de Saint-Hubert d'introduire dès ce moment une réclamation auprès de la Région wallonne. A titre subsidiaire, il fait valoir que la Cour pourrait considérer la disposition litigieuse comme ne réalisant pas de discrimination vis-à-vis d'un particulier, dans la mesure où, si elle est interprétée comme s'appliquant aux obligations pour lesquelles aucun crédit n'a été engagé, la prescription de l'action ne peut prendre cours qu'au moment de l'apparition du dommage. Ce faisant, la Cour mettrait en parfaite concordance les impératifs budgétaires auxquels l'Etat est tenu, et la nécessaire équité dont pourrait se prévaloir un créancier non négligent, parce que non averti du dommage.

Il apparaît clair en effet qu'il convient, tout en admettant le bien-fondé de la *ratio legis*, d'éviter la réalisation d'une injustice à l'égard de créanciers qui ne pourraient produire leurs créances, non du fait de leur négligence, mais bien à la suite d'une ignorance du dommage. L'interprétation qui sera proposée à titre subsidiaire permettra de considérer qu'une telle créance de dommages et intérêts pourrait être produite au moment où le dommage apparaît et qu'ainsi la victime disposerait d'un délai de cinq années à compter de ce moment.

A.7.1. Après avoir rappelé le contexte législatif et jurisprudentiel de l'article litigieux de la loi du 6 février 1970, le Gouvernement wallon estime qu'il faut en l'espèce dire pour droit que la prescription quinquennale n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

A.7.2. Dans son mémoire en réponse, il dit se rallier aux arguments développés par le Conseil des ministres.

A.8. Le Gouvernement flamand maintient, quant à lui, la position qu'il avait défendue dans les affaires n^{os} 857 et 885 du rôle et qui ont donné lieu à l'arrêt n° 32/96 rendu par la Cour.

Les délais de prescription visés à l'article 1er de la loi du 6 février 1970 ne sont pas applicables à toutes les obligations de l'Etat (des communautés, des régions) et des provinces; ils ne s'appliquent qu'aux obligations ayant fait l'objet d'un engagement mais devant encore être ordonnancées. Tant qu'aucun crédit n'a été engagé pour une obligation, les délais de prescription de droit commun restent applicables.

En vertu de l'article 174 de la Constitution et de l'article 13, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, toutes les dépenses de l'Etat, des communautés et des régions doivent être portées au budget.

Les obligations délictuelles naissent sans aucune expression de volonté, au contraire des obligations qui découlent de la loi, d'un décret ou d'une ordonnance, d'un contrat ou d'un engagement unilatéral.

L'engagement ne peut avoir lieu que lorsque l'Etat a expressément reconnu sa dette, lorsqu'une transaction a été conclue ou lorsqu'un jugement a été rendu. Ce n'est qu'alors que l'engagement aura lieu et que le délai de prescription particulier commencera à courir. Jusque-là, ces obligations restent soumises au délai de prescription de droit commun.

Il y a donc lieu de répondre que l'article 1er de la loi du 6 février 1970 et l'article 34 de la loi du 15 mai 1846 ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, pour autant qu'ils soient interprétés comme ne s'appliquant pas aux créances fondées sur les articles 1382 et suivants du Code civil, aussi longtemps qu'elles n'ont pas fait l'objet d'un engagement et, donc, d'appliquer à l'espèce litigieuse le raisonnement tenu dans l'arrêt n° 32/96.

Subsidiairement, il faudrait aussi, si on appliquait le raisonnement tenu par la Cour dans l'arrêt n° 5/99, répondre négativement à la question préjudicielle. Le préjudice subi par K.S. s'est en effet produit immédiatement.

- 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 dispose :

« 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. Il se déduit des faits qui sont à l'origine des questions préjudicielles que 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 des demandes d'indemnisation fondées sur une faute, une négligence ou une imprudence (articles 1382, 1383 et 1384, alinéa 1er, du Code civil). La Cour examine la constitutionnalité de la norme litigieuse uniquement en ce qu'elle s'applique à cette catégorie d'actions en indemnisation et en ce que, au moment où ont été introduites les actions, le délai de prescription était de cinq ans pour un dommage causé par une communauté (affaire n° 1915) ou par une région (affaire n° 1980) et de trente ans pour un dommage causé par des particuliers ou par une autre autorité administrative (affaire n° 1915), en particulier une commune (affaire n° 1980).

B.4. S'il est vrai que les autorités concernées doivent servir l'intérêt général alors que les particuliers peuvent se laisser guider par leur intérêt personnel, l'Etat, les communautés et les régions débiteurs, dans leurs relations extra-contractuelles, n'en peuvent pas moins être comparés avec les particuliers.

B.5. Dans les arrêts n°s 32/96, 75/97 et 5/99, la Cour a estimé qu'en soumettant à la prescription quinquennale les actions dirigées contre l'Etat, le législateur a 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.6. Dans l'arrêt n° 32/96, la Cour a toutefois constaté que le délai de prescription quinquennale n'est pas raisonnablement justifié en tant 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.7. 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 librement conclues avec l'Etat et dont les clauses renseignent les parties sur la nature, la portée et l'ampleur de leurs obligations.

B.8. 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 concerne des actions qui résultent 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.9. La question se pose en l'espèce de savoir si le délai de prescription quinquennale pour des actions publiques dirigées contre l'Etat peut se justifier en tant qu'il s'applique à une action en réparation fondée sur une responsabilité extra-contractuelle. Etant donné que, dans l'arrêt n° 32/96, la Cour s'est explicitement limitée à un examen des actions en réparation du préjudice causé à des propriétés par des travaux exécutés par l'Etat, elle ne s'est pas prononcée sur les actions en responsabilité en général.

B.10.1. Dans l'affaire n° 1915, la personne préjudiciée pouvait agir immédiatement contre la ou les autorités susceptibles d'être déclarées responsables, sans qu'elle dût attendre que le Conseil d'Etat ait statué sur le recours qu'elle avait introduit contre la décision du ministre lui retirant sa fonction.

B.10.2. Dans l'affaire n° 1980, l'assureur « soins de santé » de la victime pouvait apprécier si elle devait agir contre la Région wallonne, gestionnaire du bois dans lequel se trouvait l'arbre qui a causé l'accident.

B.10.3. 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 quasi-délictuelle peut être engagée, même s'il a des doutes sur l'identité de l'autorité responsable ou sur la règle de droit applicable au litige.

Leur situation n'est pas comparable à celle des 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. Les mêmes créances à l'égard d'autorités autres que l'Etat, les communautés, les régions et les provinces pourraient sans doute être soumises au délai de prescription quinquennale pour les motifs cités au B.5, mais cette considération n'est pas de nature à porter atteinte à la constitutionnalité constatée des dispositions en cause.

B.13. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 100 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par 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 quinquennale pour les actions en indemnisation fondées sur la responsabilité extra-contractuelle des pouvoirs publics lorsque le préjudice et l'identité du responsable peuvent être immédiatement constatés.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 21 juin 2001.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior