

Numéro du rôle : 2164
Arrêt n° 64/2002 du 28 mars 2002

A R R E T

---

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

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \* \*

## I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt du 26 mars 2001 en cause de la Communauté française contre M. Cornet, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 24 avril 2001, la Cour de cassation a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1er, alinéa 1er, a), de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces, formant l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il soumet à la prescription quinquennale une demande dirigée contre une personne au profit de qui cette prescription est instituée et tendant, sur le fondement des articles 1382 et 1383 du Code civil, à la réparation du dommage causé par une atteinte fautive aux règles statutaires régissant les relations de travail entre ces personnes et les membres de leur personnel, alors que la victime d'une faute aquilienne commise en 1977 bénéficie en règle contre le responsable du dommage d'une action qui se prescrit par trente ans ? »

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

M. Cornet, professeur à titre temporaire dans l'enseignement de l'Etat, sollicita, par lettre du 20 avril 1977, son admission au stage dans la fonction de professeur de cours généraux. Par décision du 5 juillet 1977, le ministre de l'Education nationale marqua son accord pour rejeter la candidature du postulant.

Par arrêt du 10 mars 1982, statuant sur la requête de M. Cornet, le Conseil d'Etat annula la décision du 5 juillet 1977 ainsi que l'arrêté royal du 25 mai 1979 en tant qu'il nommait R.D. à la place postulée par M. Cornet.

Par exploit du 22 février 1984, M. Cornet cita l'Etat belge devant le Tribunal de première instance aux fins d'entendre condamner celui-ci à réparer le dommage résultant de la faute consistant à avoir désigné au stage un candidat moins bien classé que lui en méconnaissance des dispositions statutaires.

Par jugement du 16 janvier 1992, le Tribunal a dit cette demande recevable et fondée et a condamné l'Etat à diverses réparations. L'Etat belge interjeta appel par requête déposée le 12 mai 1992 et appela la Communauté française à la cause afin qu'elle reprenne l'instance.

La Communauté française ayant opposé à l'action de M. Cornet l'exception de prescription déduite de l'article 1er, alinéa 1er, a), de la loi du 6 février 1970, celui-ci avait demandé que soit posée à la Cour d'arbitrage la question de la compatibilité de cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par un arrêt du 14 janvier 1999, la Cour d'appel a considéré que la Cour d'arbitrage avait déjà répondu à la question dans son arrêt n° 32/96 et que la faute ayant causé le dommage dont M. Cornet demandait réparation engageait la responsabilité de la Communauté française sur pied des articles 1382 et 1383 du Code civil.

La question de la conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 1er, alinéa 1er, a), de la loi du 6 février 1970 étant à nouveau posée dans le cadre du pourvoi formé contre l'arrêt de la Cour d'appel par la Communauté française, la Cour de cassation a, en vertu de l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, posé la question susmentionnée.

### III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 24 avril 2001, 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 qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnances des 22 mai et 26 septembre 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges J.-P. Snappe et E. Derycke.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 21 juin 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 3 juillet 2001.

Par ordonnance du 3 août 2001, le président en exercice a prorogé jusqu'au 15 septembre 2001 le délai pour l'introduction d'un mémoire, à la suite de la demande du Gouvernement de la Communauté française du 2 août 2001.

Cette ordonnance a été notifiée au Gouvernement de la Communauté française par lettre recommandée à la poste le 3 août 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 1er août 2001;
- le Gouvernement de la Communauté française, place Surllet de Chokier 15-17, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 12 septembre 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 1er octobre 2001.

Par ordonnance du 26 septembre 2001, la Cour a prorogé jusqu'au 24 avril 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 23 janvier 2002, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 13 février 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 24 janvier 2002.

A l'audience publique du 13 février 2002 :

- ont comparu :
- . Me B. Degraeve *loco* Me B. Bronders, avocats au barreau de Bruges, pour le Conseil des ministres;

. Me J. Oosterbosch, avocat au barreau de Liège, *loco* Me C. Draps, avocat à la Cour de cassation, pour le Gouvernement de la Communauté française;

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et A. Alen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise 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 du Gouvernement de la Communauté française*

A.1.1. Après avoir rappelé la jurisprudence de la Cour d'arbitrage en matière de prescription des créances de l'Etat, il faut considérer que, contrairement à ce qu'a considéré la Cour d'appel de Bruxelles, la solution de l'arrêt n° 32/96 ne peut s'appliquer à l'espèce et que la question préjudicielle appelle, partant, une réponse négative.

A.1.2. Dans son arrêt n° 5/99, déjà, la Cour a estimé que le raisonnement de l'arrêt n° 32/96 ne pouvait être appliqué à des créances ayant pour objet de réparer un préjudice causé par la décision fautive d'une province de rémunérer inégalement des travailleurs.

A.1.3. Un même raisonnement vaut dans le cas d'espèce. Le dommage résultant d'une éventuelle violation par l'Etat (ou par la Communauté française) des règles relatives au statut du personnel enseignant apparaît dès que le candidat n'est pas désigné à une des fonctions qu'il sollicitait et ce dommage n'est pas susceptible de se réaliser plusieurs années après que la faute a été commise. La preuve de ceci est que le défendeur devant le juge *a quo* a formé un recours en annulation devant le Conseil d'Etat dès le 30 décembre 1977. Dans son arrêt n° 85/2001, traitant d'une affaire semblable, la Cour a d'ailleurs considéré qu'il ne fallait pas attendre l'arrêt du Conseil d'Etat pour agir dans le cadre de la responsabilité quasi délictuelle.

A.1.4. Il convient enfin de rappeler que s'il est exact qu'en règle, la victime d'une faute civile disposait en 1977 d'un délai de trente ans pour introduire son action, il importe de souligner que les victimes d'une faute similaire commise en 1977 par un employeur privé consistant en la violation des règles organisant les relations de travail, ne bénéficiaient pas, dans la plupart des cas, de la prescription trentenaire.

##### *Position du Conseil des ministres*

A.2. Il faut répondre négativement à la question préjudicielle. En reprenant systématiquement les considérants de l'arrêt n° 32/96, on peut montrer qu'ils ne sont pas applicables à l'espèce dont a à connaître le juge *a quo*. D'ailleurs, la Cour a nuancé sa position dans son arrêt n° 5/99, dans lequel elle a répondu par la négative à la question posée.

Normalement, au moment où elles prennent connaissance d'un acte illégitime des autorités, les personnes préjudiciées savent immédiatement qu'elles subissent un préjudice, de sorte que, contrairement à la considération B.17 de l'arrêt n° 32/96, le préjudice qui est à la base de la créance se manifeste nécessairement au moment de l'acte illégitime des autorités.

- 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 2262bis, § 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 de la question préjudicielle 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 une demande d'indemnisation fondée sur une faute, une négligence ou une imprudence (articles 1382 et 1383 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 a été introduite l'action, le délai de prescription était de cinq ans pour un dommage causé par une communauté et de trente ans pour un dommage causé par des particuliers.

B.4. 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<sup>os</sup> 32/96, 75/97, 5/99 et 85/2001, la Cour a estimé qu'en soumettant à la prescription quinquennale les actions dirigées contre l'Etat, le législateur avait pris une mesure en rapport avec le but poursuivi qui est de permettre de clôturer les comptes de l'Etat dans un délai raisonnable. Il a en effet considéré qu'une telle mesure était indispensable, parce qu'il faut que l'Etat puisse, à une époque déterminée, arrêter ses comptes : c'est une prescription d'ordre public et nécessaire au point de vue d'une bonne comptabilité (*Pasin.* 1846, p. 287).

Lors des travaux préparatoires de la loi du 6 février 1970, il fut rappelé que, « faisant pour plus de 150 milliards de dépenses par an, manœuvrant un appareil administratif lourd et compliqué, submergé de documents et d'archives, l'Etat est un débiteur de nature particulière » et que « des raisons d'ordre imposent que l'on mette fin aussitôt que possible

aux revendications tirant leur origine d'affaires arriérées » (*Doc. parl.*, Chambre, 1964-1965, n° 971/1, p. 2; *Doc. parl.*, Sénat, 1966-1967, n° 126, p. 4).

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

B.9. Dans l'arrêt n° 85/2001, la Cour a décidé que le raisonnement de l'arrêt n° 32/96 ne peut s'appliquer lorsque la personne préjudiciée pouvait agir immédiatement contre l'autorité susceptible d'être déclarée responsable, sans qu'elle 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. Dans l'arrêt n° 42/2002, la Cour a confirmé cette position à l'égard d'une autre

situation dans laquelle le préjudice s'était clairement manifesté au moment où avait été prise la décision de l'autorité administrative.

B.10.1. Dans la présente affaire, comme dans la première affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 85/2001, la personne préjudiciée pouvait agir immédiatement contre l'autorité susceptible d'être déclarée responsable, sans qu'elle dût attendre que le Conseil d'Etat ait statué sur le recours qu'elle avait introduit contre la décision du ministre de ne pas prendre en considération sa candidature.

B.10.2. Cette personne ne se trouve pas dans une situation essentiellement différente de tout demandeur en réparation qui doit agir, dans le délai légal, contre l'autorité dont la responsabilité extra-contractuelle peut être engagée.

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

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



Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 100 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il prévoit un délai de prescription 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 28 mars 2002.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior