

Numéro du rôle : 2807
Arrêt n° 165/2004 du 28 octobre 2004

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par arrêté royal du 17 juillet 1991, posée par le Tribunal de première instance de Gand.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 17 octobre 2003 en cause de A. Ballu contre la ville de Gand, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 27 octobre 2003, le Tribunal de première instance de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 100, 1<sup>o</sup>, 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 tant qu'il ne prévoit pas de délai de prescription quinquennal pour les demandes d'indemnisation fondées sur la responsabilité extracontractuelle d'une autorité communale ? »

Des mémoires ont été introduits par A. Ballu, demeurant à 9940 Evergem, Emerick De Bruynelaan 6, et par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Gand; le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Gand a également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 5 mai 2004 :

- ont comparu Me H. Vermeire *loco* Me P. Devers, avocats au barreau de Gand, pour le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Gand;

- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et J. Spreutels ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

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

La demanderesse devant le juge *a quo* demande de condamner la ville de Gand au paiement d'une indemnité pour cause d'actes illicites présumés dans le cadre du refus d'un permis de bâtir.

La partie défenderesse relève qu'elle n'a pas commis de faute, que la demanderesse ne prouve pas son dommage et, à tout le moins, qu'il n'y a aucun lien de cause à effet entre le dommage et la faute. En outre, elle soulève accessoirement la prescription de l'action. Elle demande à cet égard au Tribunal de poser la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

### III. *En droit*

- A -

#### *Position de la partie demanderesse devant le juge a quo*

A.1. La question préjudicielle établit une comparaison entre, d'une part, le délai de prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat, des provinces, des communautés et des régions, et, d'autre part, le délai de prescription des créances à charge ou au profit de l'autorité communale.

La partie demanderesse devant le juge *a quo* fait essentiellement valoir que les différentes catégories dont le traitement inégal est allégué sont incomparables, dès lors que les communes sont soumises à des règles budgétaires spécifiques.

Elle estime subsidiairement que la différence de traitement est justifiée.

La Cour d'arbitrage a considéré que le législateur, en soumettant les actions dirigées contre l'Etat à un délai de prescription quinquennal, a pris une mesure proportionnée au but poursuivi consistant à clôturer les comptes de l'Etat dans un délai raisonnable, pour des raisons de bonne gestion des finances publiques. Ces mêmes raisons ne peuvent être invoquées pour ce qui est des communes, dont le budget est moins complexe, qui font moins de dépenses et disposent d'une administration moins lourde.

Enfin, il est encore relevé que les délais de prescription dérogeant au droit commun donnent lieu à une insécurité juridique. Au niveau législatif, les délais de prescription fixés par la disposition litigieuse ont été récemment modifiés, ce qui fait apparaître que le délai de prescription quinquennal spécifique perd son importance. Le fait de déclarer ce délai de prescription applicable aux communes serait contraire aux conceptions actuelles du législateur.

#### *Position de la partie défenderesse devant le juge a quo*

A.2. Selon la ville de Gand, les motifs invoqués dans la jurisprudence de la Cour pour justifier le délai de prescription quinquennal visé à l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois sur la comptabilité de l'Etat s'appliquent dans la même mesure aux communes, qui sont également soumises à des règles strictes relatives au budget et aux comptes, et doivent aussi, dans l'optique d'une bonne comptabilité, pouvoir clôturer leurs comptes dans des délais raisonnables. Il n'y a dès lors pas lieu de traiter les communes autrement, sur ce point, que les autres autorités.

Dans son mémoire, la ville de Gand se réfère à l'arrêt n° 1/2004 du 14 janvier 2004.

- 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 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. »

L'article 8 de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces déclare l'article 1er de cette loi applicable aux créances à charge ou au profit des provinces.

En vertu de l'article 128 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral, la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces est abrogée pour les services mentionnés à l'article 2 de la loi citée en premier lieu. Cette abrogation n'est toutefois pas encore entrée en vigueur. L'article 100, alinéa 1er, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat reste applicable aux créances à charge de l'Etat fédéral qui sont nées avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 (article 131, alinéa 2).

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 « fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes », l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, en vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, reste également 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 cas par vingt ans à partir du jour qui suit celui où s'est produit le fait qui a provoqué le dommage. Lorsque le droit d'agir 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. Aucun délai de prescription n'étant prévu pour les communes, leurs créances se prescrivent conformément aux dispositions de droit commun.

La Cour doit examiner s'il est justifié de soumettre les actions dirigées contre les communes à un délai de prescription différent des actions dirigées contre d'autres autorités publiques.

B.4. Ainsi que la Cour l'a exposé dans les arrêts n<sup>os</sup> 32/96, 75/97, 5/99, 85/2001, 42/2002, 64/2002, 37/2003, 1/2004, 86/2004 et 127/2004, 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).

Sauf dans l'hypothèse où des personnes se trouvent dans l'impossibilité d'agir en justice dans le délai légal parce que leur dommage n'est apparu qu'après l'expiration du délai (arrêt n° 32/96), la Cour a constaté à chaque reprise que le législateur avait pris une mesure qui n'était pas disproportionnée au but poursuivi.

B.5. Il est vrai que les mêmes créances à l'égard des communes pourraient être soumises au délai de prescription quinquennale pour les motifs indiqués au B.4, mais cette considération n'est pas de nature à mettre en cause la constitutionnalité des dispositions litigieuses. En effet, les articles 10 et 11 de la Constitution n'impliquent pas que le législateur doive déroger aux règles de prescription du droit commun à l'égard de toutes les autorités administratives.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

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, qui constitue l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, l'article 8 de la même loi et l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, en tant que le délai de prescription qu'ils prévoient n'est pas applicable aux créances à charge des communes.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 28 octobre 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts