

Numéro du rôle : 4197
Arrêt n° 17/2008 du 14 février 2008

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 l'arrêté royal du 17 juillet 1991, posée par le Tribunal de police de Malines.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 18 avril 2007 en cause de Dirk Aerts contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 24 avril 2007, le Tribunal de police de Malines a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 100, alinéa 1er, 1°, de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit un délai de prescription quinquennal pour une action en indemnisation fondée sur la responsabilité extra-contractuelle des pouvoirs publics, prenant cours le 1er janvier de l'exercice budgétaire durant lequel la créance est née, même lorsque le dommage ne s'est certes pas manifesté immédiatement mais malgré tout avant l'échéance du délai quinquennal, alors que le délai de prescription d'une telle action dirigée contre un particulier ne prend cours que le jour suivant celui où la personne lésée a eu connaissance du dommage ou de l'aggravation de celui-ci et de l'identité de la personne responsable ? ».

Le Gouvernement flamand et le Conseil des ministres ont introduit chacun un mémoire.

A l'audience publique du 20 novembre 2007 :

- ont comparu :

. Me N. De Clercq *loco* Me B. Staelens, avocats au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand;

. Me P. Slegers, qui comparaisait également *loco* Me L. Depré et Me P. Boucquey, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse 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 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Dirk Aerts, requérant devant le juge *a quo*, a été impliqué le 5 mai 1998 dans un accident de la circulation dont le Tribunal de police de Malines et le Tribunal correctionnel de Malines, siégeant en degré d'appel, l'ont tenu pour partiellement responsable.

Le 4 juin 2003, il a intenté une action en responsabilité contre la Région flamande à laquelle il reproche le mauvais état de la chaussée. Dans le cadre de cette procédure, la Région flamande objecte que l'action est prescrite en vertu de l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par arrêté royal du 17 juillet 1991. Dirk Aerts répond que ce n'est qu'au moment où il a été cité à comparaître devant le Tribunal de police, c'est-à-dire le 6 avril 2000, qu'il a pu prendre connaissance du dossier répressif dans lequel

se trouvaient les constatations de l'expert judiciaire qu'il invoque. Dès lors, le juge *a quo* pose la question précitée.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Selon le Gouvernement flamand, la question préjudicielle compare le délai de prescription de droit commun fixé dans l'article 2262*bis* du Code civil avec le délai de prescription fixé par l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991. Il est demandé à la Cour si cette disposition est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution lorsque le dommage n'est pas apparu immédiatement mais est cependant apparu avant que n'expire le délai de prescription quinquennal.

A.1.2. Toujours selon cette partie, le début du délai de prescription fixé à l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois sur la comptabilité de l'Etat est objectivé : il prend cours le 1er janvier de l'année budgétaire pendant laquelle la créance est née. Le moment de la naissance de la créance désigne le moment où la créance devient exigible. Dans le cas d'une action fondée sur l'article 1382 du Code civil, il s'agit du moment où les trois éléments constitutifs de la créance (faute, dommage et lien causal) sont présents.

Le délai de prescription de droit commun, par contre, débute le jour qui suit celui où la personne préjudiciée a pris connaissance du dommage ou de l'aggravation de celui-ci et de l'identité de la personne responsable. Il suffit pour cela que la personne préjudiciée ait connaissance des faits qui sont nécessaires pour intenter une action en responsabilité.

A.1.3. Le Gouvernement flamand fait valoir que si l'on admet que la règle de l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois sur la comptabilité de l'Etat n'est pas discriminatoire en soi, il doit en aller de même pour le fait que le début de ce délai de prescription diffère du début du délai de prescription de droit commun et du moment où la personne préjudiciée prend connaissance de l'identité du responsable. En effet, cela n'empêche pas que la personne préjudiciée puisse agir en justice, dans le délai légal, contre la personne responsable, puisqu'elle a pris connaissance du dommage ou de l'identité du responsable avant l'expiration de ce délai de prescription.

A.1.4. Enfin, le Gouvernement flamand fait référence à l'arrêt n° 90/2007 du 20 juin 2007 dont il découle, selon cette partie, que la disposition en cause n'a des effets disproportionnés que lorsque le dommage ou l'identité de la personne responsable peuvent seulement être établis après l'expiration du délai de prescription.

A.2.1. Selon le Conseil des ministres, le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité d'un arrêté royal avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Par conséquent, la Cour ne serait pas compétente pour répondre à la question.

A.2.2. Le Conseil des ministres ajoute que la question préjudicielle doit être reformulée afin de préciser que la Cour est interrogée sur l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

A.2.3. Concernant le fond de l'affaire, le Conseil des ministres fait valoir que la disposition en cause prévoit un délai de prescription absolu de cinq ans, alors que l'article 2262*bis* du Code civil prévoit un délai de prescription absolu de vingt ans, sans égard à la connaissance éventuelle du dommage et de l'identité de la personne responsable. Selon cette partie, cette différence est justifiée compte tenu de la spécificité de l'Etat ou de la région en tant que créancier ou débiteur, de l'ampleur de leur budget et de la nature de leur mission.

A.2.4. Le moment différent auquel le délai de prescription prend cours est lui aussi raisonnablement justifié, selon le Conseil des ministres. Il découlerait de la jurisprudence de la Cour que la spécificité de l'Etat justifierait un délai de prescription spécifique. Pour les mêmes motifs, il est également justifié que le délai de prescription prenne cours le 1er janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle naît la créance. En effet, l'Etat travaille avec un budget qui est établi et voté annuellement et qui est limité à cette année. Conformément à l'article 2 des lois sur la comptabilité de l'Etat, l'année budgétaire commence le 1er janvier.

A.2.5. Enfin, le Conseil des ministres fait référence à l'arrêt n° 90/2007 du 20 juin 2007. Selon cette partie, l'enseignement de cet arrêt doit être confirmé dans la présente affaire.

- B -

Quant à la disposition en cause

B.1. La Cour est interrogée sur 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 ».

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 », cette disposition reste également applicable, en vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, aux communautés et aux régions. En vertu de l'article 11 de la loi-programme (II) du 27 décembre 2006 (*Moniteur belge* du 28 décembre 2006, troisième édition), qui modifie l'article 17 de la loi précitée du 16 mai 2003, le Roi peut reporter

l'entrée en vigueur de cette loi du 16 mai 2003 au 1er janvier 2010 au plus tard. Les arrêtés royaux du 7 juin 2007 ont usé de cette faculté pour reporter l'entrée en vigueur de la loi au 1er janvier 2010 en ce qui concerne la Communauté flamande, la Région flamande et la Communauté germanophone, et au 1er janvier 2009 en ce qui concerne la Communauté française et la Région wallonne.

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 précitée, énonce que les actions personnelles sont prescrites par dix ans à l'exception des actions en réparation d'un dommage fondées sur une responsabilité extracontractuelle qui se prescrivent par cinq ans à partir du jour qui suit celui où la personne lésée a eu connaissance du dommage ou de son aggravation et de l'identité de la personne responsable, ces actions se prescrivant en tout état de cause par vingt ans à partir du jour qui suit celui où s'est produit le fait qui a provoqué le dommage. Lorsque l'action a pris naissance avant l'entrée en vigueur de la loi du 10 juin 1998, l'article 10 de cette loi dispose, à titre de mesure transitoire, que les nouveaux délais de prescription qu'elle institue ne commencent à courir qu'à partir de son entrée en vigueur.

B.3. La Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit un délai de prescription quinquennal pour les créances fondées sur la responsabilité extracontractuelle des pouvoirs publics, à compter du 1er janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle elles sont nées, alors que les créances de droit commun portant sur l'indemnisation d'un préjudice, 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 préjudice ou de son aggravation et de l'identité de la personne responsable.

Quant à la recevabilité

B.4.1. Selon le Conseil des ministres, la Cour ne serait pas compétente pour répondre à la question préjudicielle, étant donné que celle-ci ne porte pas sur une norme législative mais sur un arrêté royal, à savoir l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat. Par conséquent, la question préjudicielle serait irrecevable.

B.4.2. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la Cour n'est pas interrogée sur l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat, mais sur l'article 100, alinéa 1er, 1^o, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par cet arrêté royal. La coordination de normes législatives par un arrêté royal n'a pas pour effet que la Cour ne serait plus compétente pour connaître de ces normes.

B.4.3. L'exception est rejetée.

Quant à la demande de reformulation de la question préjudicielle

B.5.1. Selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle doit être reformulée.

B.5.2. En tant que la question préjudicielle parle de « l'article 100, alinéa 1er, 1^o, de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat », il semble s'agir d'une erreur matérielle. Il ne pourrait y avoir de doute que la question préjudicielle porte sur l'article 100, alinéa 1er, 1^o, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991.

Quant au fond

B.6. Ainsi que la Cour l'a jugé dans les arrêts n^{os} 32/96, 75/97, 5/99, 85/2001, 42/2002, 64/2002, 37/2003, 1/2004, 86/2004, 127/2004, 165/2004, 170/2004, 153/2006, 90/2007, 122/2007 et 124/2007, 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 nécessaire, parce qu'il faut que l'Etat puisse, à une époque déterminée, arrêter ses comptes : c'est une prescription d'ordre public et nécessaire du 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). Des arguments analogues justifient également le délai de prescription particulier pour les créances contre la Région flamande.

La circonstance que le délai de prescription des créances contre l'Etat et la Région flamande prene déjà cours le 1er janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle elles sont nées - et dès lors effectivement presque toujours avant la naissance de la créance - découle par ailleurs du critère spécifique qui est utilisé pour calculer le délai de prescription. Le choix de ce critère est justifié par la spécificité de l'Etat, des communautés et des régions en tant que débiteurs de ces créances. Comme ce mode de calcul procure un délai de prescription concret d'au moins quatre ans après la naissance de la créance, c'est-à-dire à partir du moment où tous les éléments constitutifs sont présents, à savoir une faute, un dommage et le lien de cause à effet entre les deux, et pour autant que le dommage et l'identité de la personne responsable puissent être établis avant l'expiration du délai de prescription, la mesure n'a pas d'effets disproportionnés.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 100, alinéa 1er, 1°, 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 ce qu'il prévoit un délai de prescription quinquennal pour les actions en indemnisation fondées sur la responsabilité extracontractuelle de l'Etat fédéral, des communautés et des régions, à compter du 1er janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle la créance est née.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 14 février 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt