

Numéro du rôle : 4641
Arrêt n° 202/2009 du 23 décembre 2009

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 4 de la loi du 25 juillet 2008 « modifiant le Code civil et les lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'Etat 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'Etat », introduit par le Gouvernement flamand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et P. Martens, et des juges E. De Groot, A. Alen, J.-P. Snappe, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 19 février 2009 et parvenue au greffe le 20 février 2009, le Gouvernement flamand a introduit un recours en annulation de l'article 4 de la loi du 25 juillet 2008 « modifiant le Code civil et les lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'Etat 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'Etat » (publiée au *Moniteur belge* du 22 août 2008).

Des mémoires ont été introduits par :

- Frank Bels, qui a fait élection de domicile à 3970 Bourg-Léopold, Caimolaan 99;
- la SA « Prayon », dont le siège social est établi à 4480 Engis, rue Joseph Wauters 144;
- le Conseil des ministres.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

Des mémoires en réplique ont été introduits par :

- Frank Bels;
- la SA « Prayon ».

A l'audience publique du 12 novembre 2009 :

- ont comparu :
 - . Me R. Heijse, avocat au barreau de Gand, pour la partie requérante;
 - . Me L. Cornelis *loco* Me G. Van Grieken, avocats au barreau de Bruxelles, pour Frank Bels;
 - . Me L. Cornelis, avocat au barreau de Bruxelles, pour la SA « Prayon »;
 - . Me J. Bourtembourg et Me F. Vandevoorde, *loco* Me F. Belleflamme, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. De Groot et J. Spreutels 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. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt des parties intervenantes

A.1. Frank Bels motive son intervention en soulignant que, par l'arrêt n° 179.257 du 1er février 2008, le Conseil d'Etat a annulé un certain nombre d'actes administratifs pris à son égard en 1998. Puisque la disposition attaquée implique que la règle de l'interruption introduite par la loi du 25 juillet 2008 s'applique aux recours en annulation introduits devant le Conseil d'Etat avant l'entrée en vigueur de cette loi, elle garantit son droit à introduire une action en réparation du dommage.

A.2. La SA « Prayon » motive son intervention en indiquant que le Gouvernement flamand a abrogé, par un arrêté du 1er mai 1992, une autorisation de décharge qui lui avait été accordée auparavant. Le Conseil d'Etat a annulé cet arrêté - presque dix ans après l'introduction du recours - par l'arrêt n° 103.704 du 18 février 2002. Le 27 juin 2003, la SA « Prayon » a introduit devant le Tribunal de première instance de Bruxelles une action en vue d'obtenir réparation du préjudice subi par elle. Par jugement du 22 septembre 2005, le Tribunal a jugé que l'action était prescrite. Dès lors que la procédure de recours contre ce jugement est toujours pendante et qu'il n'existe donc encore aucune décision passée en force de chose jugée, il y a lieu de considérer, conformément aux dispositions de la loi du 25 juillet 2008, que la prescription de l'action a été interrompue par le recours en annulation introduit devant le Conseil d'Etat.

Quant au premier moyen

A.3. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les principes de la sécurité juridique et de la non-rétroactivité des lois, en ce que la disposition attaquée fixerait les effets dans le temps de la loi du 25 juillet 2008 de telle manière qu'il serait porté atteinte aux prescriptions déjà acquises.

A.4. La partie requérante observe que la loi du 25 juillet 2008 prévoit que la prescription du droit de réclamer, devant le tribunal civil, une indemnisation fondée sur un acte illicite des autorités est interrompue par l'introduction d'un recours en annulation de l'acte administratif en cause devant le Conseil d'Etat. Ce n'est qu'après la décision de celui-ci que commence à courir un nouveau délai de prescription. La disposition attaquée concerne le champ d'application temporel du nouveau régime. Selon cette disposition, la loi s'applique aux recours en annulation qui ont été introduits devant le Conseil d'Etat avant son entrée en vigueur, mais non lorsque l'action en dommages et intérêts a été déclarée prescrite avant l'entrée en vigueur de cette loi par une décision passée en force de chose jugée contre laquelle aucun recours en cassation n'a été introduit. La partie requérante estime que la disposition contestée a des répercussions défavorables sur les finances de la Communauté flamande et de la Région flamande, étant donné que ces entités ne peuvent plus bénéficier des prescriptions déjà acquises dans un grand nombre de dossiers. Les actions en réparation qui avaient été jugées irrecevables en 2008 au motif que la prescription était déjà intervenue, renaissent soudainement parce qu'un effet rétroactif est conféré au nouveau régime d'interruption. La partie requérante renvoie à cet égard à une affaire dans laquelle l'action en réparation dirigée contre elle - d'un montant de 85 millions d'euros - avait été déclarée irrecevable par le juge en première instance pour cause de prescription, mais qui « ressuscite » maintenant, puisque l'appel contre la décision de première instance est encore pendant.

A.5.1. Selon la partie requérante, la Cour de cassation considère, de jurisprudence constante, que lors de la détermination des effets des lois dans le temps, il ne peut être porté préjudice aux droits définitivement acquis. En outre, il est généralement admis, dans la doctrine, que le seul écoulement du délai de prescription est suffisant pour que la prescription intervienne. La prescription d'une action en justice ne dépend donc pas d'une décision judiciaire constatant la prescription mais seulement du simple fait que la période requise pour la prescription est écoulée. Lorsque le délai de prescription est prolongé par une loi, le nouveau délai, plus long, ne peut donc pas être appliqué si l'ancien délai, plus court, est déjà expiré. On estime dès lors, dans la doctrine, que le législateur a prévu à tort que le caractère définitivement acquis de la prescription dépend d'une décision passée en force de chose jugée.

A.5.2. La partie requérante considère que la disposition attaquée crée une double différence de traitement entre les personnes qui pouvaient invoquer le bénéfice d'une prescription acquise : en premier lieu, selon qu'il y a ou non une décision passée en force de chose jugée relative à la prescription; en second lieu, selon que le débiteur a introduit ou non, avant l'introduction d'une action civile, un recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Ces différences de traitement ne sont pas raisonnablement justifiées, selon elle.

A.6. Le Conseil des ministres est d'avis que le moyen ne doit pas être examiné en tant qu'il invoque une violation du principe de la sécurité juridique. En effet, ce principe est très vague et comporte divers aspects, tels que l'interdiction de la rétroactivité et le respect des attentes légitimes (principe de la confiance légitime). En outre, le principe de la sécurité juridique n'est pas reconnu en tant que tel par la Cour de cassation, ni par le Conseil d'Etat. Etant donné que la partie requérante n'indique pas clairement en quel sens ce principe serait violé, le moyen doit uniquement être examiné en tant qu'il concerne la violation du principe général de droit de la non-rétroactivité.

A.7.1. En ordre subsidiaire, pour autant que la Cour estimerait que le grief relatif à la violation du principe de la sécurité juridique peut être pris en considération, le Conseil des ministres considère que la disposition attaquée ne viole ni le principe général de droit de la non-rétroactivité, ni le principe de la confiance légitime.

A.7.2. Le Conseil des ministres admet avec la partie requérante que le principe général de droit de la non-rétroactivité des lois interdit que des droits définitivement acquis soient à nouveau mis en cause. Toutefois, les droits acquis sont des droits subjectifs qui ont obtenu un tel degré de concrétisation qu'ils peuvent être invoqués à l'encontre de la volonté du législateur de modifier la loi. Bien que la partie requérante dispose d'un droit subjectif à demander, dans toute une série d'affaires pendantes, le bénéfice de la prescription, elle n'expose en aucune manière pour quelle raison ce droit subjectif devrait être considéré comme étant acquis. Le Conseil des ministres renvoie, dans ce cadre, à l'arrêt n° 91/99, dans lequel la Cour aurait jugé qu'une disposition légale qui instaure une nouvelle cause de suspension du délai de prescription de l'action pénale, sans prévoir de dispositions transitoires pour les affaires pendantes, doit être considérée comme un problème d'application immédiate de la loi, ce qui exclut donc qu'il s'agisse d'un problème de rétroactivité. Il renvoie également à l'arrêt n° 182/2008, dans lequel la Cour aurait estimé, concernant la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, qu'il n'est pas inconstitutionnel de prévoir, lors de la détermination des effets d'une loi dans le temps, une exception pour les décisions judiciaires définitives. Par ailleurs, la Cour aurait également jugé, plus précisément dans l'arrêt n° 91/99 déjà cité, qu'une disposition qui est immédiatement applicable et qui ne pose aucun problème de rétroactivité est en principe constitutionnelle, sauf si des attentes légitimes sont violées et qu'aucune raison sérieuse d'intérêt général ne justifie que certains droits soient à nouveau remis en cause.

A.7.3. Selon le Conseil des ministres, la partie requérante n'indique pas clairement dans quel sens ses attentes légitimes auraient été affectées. En effet, il ne s'agit, en l'espèce, que d'affaires dans lesquelles les créanciers du Gouvernement flamand, sans introduire d'action civile, ont attaqué certaines décisions de ce Gouvernement pendant plusieurs années devant le Conseil d'Etat. D'un point de vue strictement juridique, la partie requérante reconnaît du reste que la question de l'effet interruptif de l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat sur le délai de prescription de l'action civile était controversée dans la jurisprudence et dans la doctrine, jusqu'à ce que la Cour de cassation ait jugé, dans deux arrêts du 16 février 2006, que le recours en annulation devant le Conseil d'Etat n'avait pas d'effet interruptif sur ce délai de prescription. Il ne pouvait dès lors être question d'une attente légitime pour la partie requérante.

A.8. En ordre extrêmement subsidiaire, dans la mesure où la Cour jugerait malgré tout que le principe général de droit de la non-rétroactivité des lois et le principe de la confiance légitime auraient été méconnus d'une manière ou d'une autre, le Conseil des ministres estime qu'il ne peut être question en l'espèce d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution. La différence de traitement entre, d'une part, les personnes qui ont introduit un recours en annulation devant le Conseil d'Etat mais n'ont pas intenté d'action devant les tribunaux civils et, d'autre part, les personnes qui ont négligé d'introduire quelque recours que ce soit est objectivement et raisonnablement justifiée au regard de l'objectif de la loi du 25 juillet 2008. Le Conseil des ministres considère de surcroît que le critère déduit de l'existence d'une décision passée en force de chose jugée a déjà été admis par la Cour. Au cours des travaux préparatoires, il a été fait référence à de multiples reprises aux dispositions transitoires de la loi du 10 juin 1998 modifiant certaines dispositions en matière de prescription et à ce que la Cour a décidé à cet égard. Dans ces mesures transitoires, une distinction avait en effet été établie selon

qu'une action en justice avait déjà été déclarée prescrite ou non par une décision passée en force de chose jugée avant l'entrée en vigueur de la loi. Dans l'arrêt n° 27/2003, la Cour devait se prononcer sur la question de savoir si la disposition transitoire concernée n'instaurait pas une discrimination au détriment du créancier diligent, c'est-à-dire celui qui a intenté une action déclarée prescrite par une décision passée en force de chose jugée. La Cour a décidé qu'il était conforme au principe fondamental de notre ordre juridique que les décisions judiciaires ne puissent être modifiées que par la mise en œuvre de voies de recours. Ce point de vue a été confirmé dans l'arrêt n° 98/2003.

A.9. Frank Bels estime que la disposition attaquée est compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination. Il observe que, bien que la loi du 25 juillet 2008 soit applicable à toutes les autorités publiques, seul le Gouvernement flamand a introduit un recours en annulation. Il considère que la partie requérante oublie complètement le point de vue du justiciable. Lorsque l'on tient compte de ce point de vue, la disposition attaquée se justifie parfaitement. Le législateur a pu estimer à juste titre que toutes les personnes qui ont introduit une procédure devant le Conseil d'Etat et toutes les personnes qui ont saisi un autre tribunal doivent être traitées de manière égale. Une annulation de la disposition attaquée entraînerait précisément une discrimination, dès lors qu'une différence de traitement serait créée entre les personnes qui ont introduit une requête en annulation devant le Conseil d'Etat, selon la date de la décision de celui-ci, même si elles pourraient avoir introduit leur requête à la même date. Frank Bels estime également que le critère de distinction critiqué par la partie requérante, à savoir l'existence d'une procédure d'annulation devant le Conseil d'Etat, ne figure pas expressément dans la disposition attaquée, mais bien dans les articles 2 et 3 de la loi du 25 juillet 2008, lesquels ne sont pas attaqués. En ce qui concerne l'exception relative aux décisions passées en force de chose jugée, il considère que les décisions judiciaires ont un statut particulier dans un Etat de droit. Il est donc justifié que le créancier ne puisse pas faire rouvrir une instance civile lorsque le juge judiciaire a rendu une décision définitive.

A.10. La SA « Prayon » souligne que la Cour de cassation a estimé, dans un arrêt du 16 février 2006, qu'un recours en annulation formé devant le Conseil d'Etat n'interrompait pas la prescription du droit de réclamer une indemnisation devant le tribunal civil en se fondant sur un acte illicite des autorités. Les justiciables étaient de ce fait obligés d'engager simultanément des procédures devant le Conseil d'Etat et devant la juridiction civile, ce que le législateur a estimé non justifié du point de vue de l'économie de la procédure. Le régime transitoire contesté vise précisément à remédier aux conséquences injustes de la jurisprudence précitée de la Cour de cassation. Le législateur a implicitement mais certainement considéré que les personnes qui introduisent un recours auprès du Conseil d'Etat pouvaient attendre l'issue de cette procédure avant d'introduire une action en responsabilité devant le juge civil. C'est la raison pour laquelle il a prévu que la nouvelle règle s'applique également aux procédures pendantes. Le législateur a même jugé expressément qu'admettre le contraire serait discriminatoire. La SA « Prayon » estime que l'objectif poursuivi par le législateur est légitime et que la partie requérante le reconnaît elle aussi implicitement, puisqu'elle a limité son recours en annulation à l'article 4 de la loi du 25 juillet 2008, à savoir la règle transitoire.

A.11.1. Selon la SA « Prayon », il ne peut être sérieusement contesté que les différences de traitement critiquées par la partie requérante reposent sur des critères objectifs, à savoir l'existence ou non d'une décision passée en force de chose jugée contre laquelle aucun pourvoi en cassation n'a été introduit et l'existence ou non d'une procédure devant le Conseil d'Etat. Elle estime que ces différences sont également pertinentes et raisonnablement justifiées.

A.11.2. En ce qui concerne la différence de traitement fondée sur l'existence ou non d'une procédure devant le Conseil d'Etat préalablement à l'introduction d'une procédure civile, la SA « Prayon » souligne que la loi du 25 juillet 2008 vise précisément à attribuer un effet interruptif à l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Il est donc manifeste que la différence de traitement critiquée est pertinente. Cette différence est en outre raisonnablement justifiée, puisque la partie requérante, par l'introduction d'une requête en annulation, poursuit réparation. Le législateur a voulu traiter de la même manière les personnes qui introduisent une action en responsabilité à l'encontre des autorités, indépendamment du fait qu'elles introduisent immédiatement une affaire devant le juge civil ou qu'elles saisissent d'abord le Conseil d'Etat. Le législateur pouvait raisonnablement estimer, à cet égard, que la prescription court et continue à courir à l'égard du demandeur qui n'a saisi ni le Conseil d'Etat ni le tribunal civil. En outre, la situation juridique des créanciers qui n'ont pas introduit à temps un recours en annulation devant le Conseil d'Etat ou dont le recours introduit à temps a été rejeté se distingue manifestement de celle des créanciers qui ont introduit à temps et avec succès une telle procédure.

A.11.3. En ce qui concerne la différence de traitement fondée sur l'existence ou non d'une décision passée en force de chose jugée, la SA « Prayon » estime que la partie requérante se fonde sur un postulat erroné. En effet, la prescription ne s'acquiert pas par l'écoulement du délai de prescription. L'introduction d'une action en responsabilité revient à saisir le juge civil d'un différend. Un litige relatif à la prescription peut relever ou non de ce différend. Il ne suffit naturellement pas que le défendeur invoque la prescription dans un tel différend, alléguant que le délai de prescription serait écoulé, pour pouvoir conclure à la prescription et aux « droits acquis » qui en découlent, lorsque le demandeur conteste la prescription. Il revient aux cours et tribunaux de décider de l'existence ou non de la prescription. Toutefois, lorsqu'une décision en force de chose jugée existe déjà sur ce point, contre laquelle aucun pourvoi en cassation n'a été introduit, les cours et tribunaux ont épuisé leur juridiction, ce qui justifie également la différence de traitement litigieuse. Cependant, tant qu'il n'y a pas de décision passée en force de chose jugée, la possibilité demeure que les juges du fond saisis parviennent à la conclusion qu'aucune prescription n'est intervenue, de sorte qu'il ne peut pas non plus être question d'une atteinte à la sécurité juridique.

A.12. La SA « Prayon » est d'avis qu'il n'est pas certain que la jurisprudence de la Cour concernant la non-rétroactivité des lois soit applicable à l'affaire actuelle. En effet, cette jurisprudence a été forgée à l'occasion d'affaire dans lesquelles l'autorité légifère en vue de sauvegarder sa position dans une instance pendante. En l'espèce, la position juridique de l'Etat fédéral n'est nullement influencée de manière favorable par la disposition attaquée. Mais s'il était admis que cette jurisprudence est applicable, il y a lieu de constater que l'application de la nouvelle règle d'interruption sur les litiges pendants est raisonnablement justifiée, eu égard aux objectifs d'intérêt général poursuivis. La SA « Prayon » renvoie, à ce propos, à l'argumentation exposée par la Cour dans son arrêt n° 98/2003, même si elle reconnaît que l'affaire qui a donné lieu à cet arrêt diffère de l'affaire en cause, en ce sens que, dans l'arrêt préjudiciel n° 25/95, la Cour avait considéré comme inconstitutionnel l'ancien régime de prescription. Néanmoins, la problématique est similaire, selon cette partie. En effet, le législateur a implicitement considéré que les anciennes règles de prescription étaient injustes et difficilement conciliables avec le principe d'égalité. La SA « Prayon » est d'avis que la Cour a expressément accepté dans son arrêt n° 98/2003 que le législateur pouvait introduire, dans certaines limites, un nouveau régime de prescription s'appliquant aux litiges pendants, afin de servir la sécurité juridique.

A.13.1. La partie requérante répond que le Conseil des ministres et la SA « Prayon » déclarent à tort que les arrêts de la Cour de cassation du 16 février 2006 se sont écartés d'une vision existante. Ces arrêts sont présentés à tort comme étant « inattendus ». Il pouvait être déduit de la formulation des dispositions pertinentes que l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat n'avait d'effet ni suspensif, ni interruptif sur la prescription de l'action civile. Contrairement à ce que le Conseil des ministres et la SA « Prayon » semblent soutenir, il existe également une doctrine qui considère les arrêts précités de la Cour de cassation comme défendables.

A.13.2. En ce qui concerne la thèse du Conseil des ministres selon laquelle il n'apparaîtrait pas clairement en quoi le principe de sécurité juridique serait violé, la partie requérante répond que ce principe comprend l'interdiction de la rétroactivité, de sorte que la violation des deux principes a pu être invoquée dans la requête. En ce qui concerne la différence de traitement fondée sur l'existence ou non d'une procédure devant le Conseil d'Etat préalable à l'introduction d'une procédure civile, la partie requérante estime que la SA « Prayon » interprète mal son argumentation. Elle précise qu'elle critique le fait que, compte tenu de ce qu'un recours devant le Conseil d'Etat n'avait auparavant pas d'effet interruptif et n'avait donc aucune influence sur la prescription, la prescription acquise est rétroactivement supprimée, au bénéfice de certains créanciers, en vertu de la circonstance qu'ils ont auparavant introduit un recours devant le Conseil d'Etat. D'autres créanciers ne bénéficient pas de cet avantage. Ainsi, on soulage ceux qui ont mal appliqué le droit en la matière ou ont du moins pris un risque qu'ils auraient pu éviter en engageant directement une procédure civile. En ce qui concerne la différence de traitement fondée sur l'existence ou non d'une décision passée en force de chose jugée, la partie requérante répond que les cours et tribunaux peuvent seulement constater la prescription sur la base des règles de prescription qui existent au moment de l'introduction de l'action originaire. Pour cette raison, il n'est pas pertinent de savoir si une décision finale définitive existe déjà ou non. La circonstance qu'il n'y a pas encore de décision finale définitive n'a donc nullement pour conséquence qu'en cas de modification de législation, de nouvelles règles de prescription pourraient être appliquées.

Quant au second moyen

A.14. Le second moyen est pris de la violation du principe de proportionnalité et du principe de la loyauté fédérale, tel qu'il est garanti à l'article 143, § 1er, de la Constitution, en ce que le législateur fédéral, lors de l'adoption de la disposition attaquée, a exercé sa compétence d'une manière qui rend impossible ou exagérément difficile l'exercice, par les communautés et les régions, des compétences qui leur ont été attribuées.

A.15.1. La partie requérante reconnaît que la matière réglée par la loi du 25 juillet 2008 relève en soi de la compétence de l'Etat fédéral. Mais puisque les dispositions des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat sont également applicables aux communautés et aux régions, en vertu de l'article 71, § 1er, alinéa 1er, *juncto* l'article 50, § 2, alinéa 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, les modifications apportées par la loi du 25 juillet 2008 ont également des conséquences pour, entre autres, la Communauté flamande et la Région flamande. C'est la raison pour laquelle la loi du 25 juillet 2008 ne pouvait être adoptée qu'après concertation avec les entités fédérées.

A.15.2. Selon la partie requérante, la disposition attaquée a pour conséquence de rendre exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par la Communauté flamande et à la Région flamande. En effet, la majeure partie du contentieux soumis au Conseil d'Etat se rapporte à des matières qui relèvent de la compétence des communautés et des régions, notamment les travaux publics, l'urbanisme, l'environnement, la culture et la politique de la santé. La marge financière qui est bloquée du fait de la renaissance d'actions précédemment prescrites a une incidence réelle sur la possibilité de mener une politique dans ces domaines.

A.16. Le Conseil des ministres reconnaît que la loi du 25 juillet 2008 a une influence sur les finances des entités fédérées mais n'aperçoit pas comment le législateur fédéral pourrait exercer ses compétences concernant les règles de prescription sans que ceci ait une influence sur ces finances. La Cour a du reste jugé à plusieurs reprises, selon le Conseil des ministres, qu'un législateur peut exercer ses compétences, même lorsque cet exercice de compétence a une influence sur les compétences d'un autre législateur. Tel est en particulier le cas lorsque cette influence est purement financière. Bien que la partie requérante soutienne que les conséquences financières de la mesure attaquée sont particulièrement graves en l'espèce, elle ne le démontre pas.

Etant donné que la loi du 25 juillet 2008 s'applique à toutes les autorités (l'Etat fédéral, les communautés et les régions), elle ne perturbe en aucune manière l'équilibre de la construction fédérale. Cet équilibre serait précisément perturbé si l'Etat fédéral ne pouvait exercer ses compétences concernant les règles de prescription lorsque ceci aurait une influence sur les finances des entités fédérées. En outre, 21 sénateurs de communautés siègent au Sénat, qui veillent sur les intérêts des entités fédérées lors de l'adoption de la législation fédérale.

A.17. Frank Bels considère que le second moyen ne diffère pas, en fait, du premier. Il renvoie dès lors à son argumentation concernant le premier moyen. Il ajoute que le Gouvernement flamand et le Parlement flamand n'ont à aucun moment invoqué un conflit d'intérêts ou un conflit de compétences lors de l'examen du texte qui a conduit à la loi du 25 juin 2008. Les sénateurs de communauté flamands ne l'ont pas fait non plus. De surcroît, les gouvernements et les parlements des autres entités fédérées semblent ne pas être en désaccord avec la disposition attaquée.

A.18.1. La SA « Prayon » considère que l'impact éventuel de la disposition attaquée sur la politique à mener par le Gouvernement flamand est purement spéculatif et incertain. D'éventuelles indemnités et l'incidence de celles-ci sur le budget ne découlent pas directement de l'interruption de la prescription d'une action en responsabilité, mais tout autant de possibles fautes de la partie requérante. Il n'existe aucun lien de certitude et de nécessité suffisantes entre la disposition attaquée, les indemnités éventuelles, les possibles conséquences sur le budget et les éventuels effets sur les options politiques choisies. En outre, il convient de constater que la partie requérante n'attaque pas l'article 2 de la loi du 25 juillet 2008. Or, les conséquences de cette disposition sont manifestement plus lourdes pour l'avenir que celles de la disposition attaquée.

A.18.2. La SA « Prayon » souligne que l'objet du litige en responsabilité qui l'oppose à la Région flamande ne s'élève pas à plus de 0,40 p.c. des moyens financiers de la Communauté flamande et de la Région flamande estimés pour 2009. L'impact sur l'exercice des compétences peut, par conséquent, difficilement être qualifié d'exagéré. En outre, cet impact est limité dans le temps. En effet, il s'agit d'une règle transitoire. Par

conséquent, la disposition attaquée ne conduit pas à une restriction définitive, structurelle, des moyens financiers de la partie requérante. Par ailleurs, les conséquences préjudiciables éventuelles valent également pour l'Etat fédéral lui-même.

A.18.3. Quant à la critique de la partie requérante portant sur l'absence de concertation, la SA « Prayon » répond que l'absence éventuelle de collaboration dans une matière pour laquelle le législateur spécial n'a pas prévu d'obligation de collaboration n'entraîne pas une violation des règles répartitrices de compétence.

A.19. La partie requérante répond que le fait qu'aucun conflit d'intérêts ou conflit de compétences n'ait été soulevé n'est pas pertinent. Il en va de même pour les arguments déduits de la présence des sénateurs de communauté au Sénat. Elle conteste également la thèse du Conseil des ministres selon laquelle l'exercice de la compétence concernant l'établissement des règles de prescription a automatiquement des conséquences financières. L'instauration du principe selon lequel une procédure devant le Conseil d'Etat a des effets interruptifs n'a, en soi, aucune conséquence financière. Elle implique seulement qu'il n'y a pas lieu d'entamer également une procédure civile dès l'engagement de la procédure administrative, pour garantir certains droits. La partie requérante est également d'avis que les autres parties minimalisent à tort l'impact financier.

- B -

Quant à la disposition attaquée

B.1.1. La loi du 25 juillet 2008 modifiant le Code civil et les lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'Etat 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'Etat (ci-après : la loi du 25 juillet 2008) prévoit 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'Etat.

B.1.2. Ce régime a été commenté comme suit dans les travaux préparatoires :

« L'arriéré au Conseil d'Etat 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'Etat.

Malheureusement, l'ampleur de l'arriéré les condamne à rester des années durant dans l'incertitude à propos de leur statut juridique.

[...]

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 extra-contractuelle 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).

B.2. L'article 4 attaqué de la loi du 25 juillet 2008, qui concerne l'entrée en vigueur de ce régime, dispose :

« La présente loi est applicable aux recours en annulation introduits devant le Conseil d'État avant son entrée en vigueur.

Elle n'est toutefois pas applicable lorsque l'action en dommages et intérêts a été déclarée prescrite par une décision passée en force de chose jugée avant son entrée en vigueur et contre laquelle un recours en cassation n'est pas introduit ».

Quant au premier moyen

B.3. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les principes de la sécurité juridique et de la non-rétroactivité des lois.

Dans une première branche, le Gouvernement flamand critique le fait que la disposition attaquée porte atteinte, de manière discriminatoire, aux prescriptions déjà acquises. Dans une seconde branche, il critique la différence de traitement qui serait créée par la disposition attaquée entre, d'une part, les personnes dont l'action en dommages et intérêts a été déclarée prescrite, avant l'entrée en vigueur de la loi, par une décision passée en force de chose jugée contre laquelle il n'a pas été introduit de pourvoi en cassation et, d'autre part, les personnes dont l'action en dommages et intérêts n'a pas été déclarée prescrite, avant l'entrée en vigueur de la loi, par une décision passée en force de chose jugée contre laquelle il n'a pas été introduit de pourvoi en cassation. Dans une troisième branche, il critique la différence de traitement qui serait créée entre les débiteurs, selon que le créancier a introduit ou non un recours en annulation devant le Conseil d'Etat avant l'introduction d'une action civile.

B.4.1. En ce qui concerne l'entrée en vigueur de la loi, l'article 3 de la proposition de loi, qui est devenue la loi du 25 juillet 2008, disposait que l'entrée en vigueur de la loi n'avait pas pour effet qu'un nouveau délai de prescription commence à courir « lorsque l'action en réparation d'un dommage est prescrite avant l'entrée en vigueur de la présente loi » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 2007, n° 4-10/1, p. 6).

B.4.2. Le Sénat a adopté un amendement remplaçant l'article 3 proposé par le texte suivant :

« La présente loi s'applique aux litiges en cours dans la mesure où ils n'ont pas été tranchés par une décision passée en force de chose jugée » (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-10/2, p. 2, et n° 4-10/3, p. 17).

La justification de cet amendement renvoie, d'une part, à l'article 11 de la loi du 10 juin 1998 modifiant certaines dispositions en matière de prescription et, d'autre part, à l'arrêt de la Cour n° 98/2003 du 2 juillet 2003 « dans lequel la Cour constitutionnelle, répondant à une

question préjudicielle posée par la Cour d'appel de Mons, a clairement affirmé qu'un jugement ou arrêt passé en force de chose jugée constitue un critère de rattachement objectif et ne revêt donc pas un caractère discriminatoire » (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-10/3, p. 15).

B.4.3. Le Conseil d'Etat a toutefois observé ce qui suit en ce qui concerne le texte adopté par le Sénat :

« Pour traduire l'intention du législateur, telle qu'elle résulte actuellement des discussions au Sénat, l'article 3 devrait être adapté de manière à permettre aux personnes ayant attendu l'arrêt du Conseil d'Etat d'encore agir devant le juge civil lorsque l'arrêt a été prononcé (ou notifié) à une date se situant dans un délai inférieur au délai légal de prescription » (avis n° 44.302/2 du 29 avril 2008, *Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, DOC 52-0832/004, p. 13).

B.4.4. En réponse à cette observation, la Chambre des représentants a adopté un amendement correspondant à la disposition attaquée. Cet amendement a été justifié comme suit :

« Le présent amendement reformule l'article 3 afin de tenter de répondre aux observations du Conseil d'Etat relatives à son manque de clarté.

La loi est déclarée applicable aux recours en annulation introduits devant le Conseil d'Etat avant son entrée en vigueur : soit le recours est toujours pendant et, dans ce cas, il interrompra la prescription jusqu'au prononcé de la décision du Conseil d'Etat, soit il a déjà été statué sur le recours et, dans ce cas, un nouveau délai de prescription aura commencé à courir à partir du prononcé de la décision du Conseil d'Etat et pourra ou non avoir expiré au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

L'application de la loi ne peut toutefois pas avoir pour effet de remettre en cause une décision passée en force de chose jugée qui aurait déclaré l'action civile prescrite et contre laquelle un recours en cassation ne serait pas introduit » (*Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, DOC 52-0832/005, pp. 3-4).

B.5. Par l'article 4 de la loi du 25 juillet 2008, le législateur souhaitait garantir que la nouvelle loi serait applicable aux affaires « pendantes » ainsi qu'aux « affaires dans lesquelles le Conseil d'Etat a rendu un arrêt d'annulation moins de 5 ans avant l'entrée en vigueur du nouveau régime » (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-10/3, p. 12), sans qu'il soit toutefois « possible de remettre en cause des décisions coulées en force de chose jugée » (*ibid.*, p. 13).

B.6. La disposition attaquée a pour conséquence que certaines actions en réparation du dommage causé par un acte administratif qui pouvaient être considérées comme prescrites avant l'entrée en vigueur de la loi du 25 juillet 2008, sont encore recevables.

Cette disposition confère ainsi un effet rétroactif au nouveau régime et elle est susceptible, en trompant les attentes suscitées par l'ancienne loi, de compromettre la sécurité juridique.

B.7. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.

S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire est influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit bien déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

B.8.1. Il ressort 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'Etat 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, *Pas.*, 2006, n° 98, et C.05.0050.N).

En adoptant la disposition attaquée, le législateur voulait avoir égard au justiciable « qui, jusqu'à l'arrêt de la Cour de cassation du 16 février 2006, pouvait supposer qu'il avait encore la possibilité de saisir le tribunal civil [après un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat] » (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, nr. 4-10/3, pp. 15-16).

B.8.2. Avant les arrêts précités de la Cour de cassation du 16 février 2006, la question de savoir si la prescription du droit à demander des dommages et intérêts devant un tribunal civil fondé sur un acte illicite des autorités était interrompue par un recours en annulation devant le Conseil d'Etat était controversée en doctrine et en jurisprudence.

B.8.3. Cette insécurité juridique constitue une circonstance particulière qui peut justifier en l'espèce la rétroactivité du nouveau régime - limité aux « affaires pendantes » et aux « affaires dans lesquelles le Conseil d'Etat a rendu un arrêt d'annulation moins de 5 ans avant l'entrée en vigueur du nouveau régime ». Le législateur a pu estimer à bon droit que la situation des justiciables qui avaient cru, avant les arrêts de la Cour de cassation du 16 février 2006, qu'ils pouvaient attendre l'issue de la procédure devant le Conseil d'Etat avant d'introduire une action en responsabilité devant les tribunaux civils, devait être régularisée.

B.9.1. La différence de traitement critiquée dans la deuxième branche du premier moyen est raisonnablement justifiée, eu égard au principe fondamental de notre ordre juridique selon lequel les décisions judiciaires ne peuvent être modifiées que par la mise en œuvre de voies de recours. Par conséquent, la loi ne peut s'appliquer lorsqu'une décision judiciaire devenue définitive a déclaré prescrite une action en dommages et intérêts.

B.9.2. Le fait qu'il résulte de la disposition attaquée que la loi peut effectivement s'appliquer à des actions en dommages et intérêts déclarées prescrites avant l'entrée en vigueur de la loi par une décision passée en force de chose jugée contre laquelle un recours en cassation a été introduit ne porte pas atteinte à ce qui précède. En effet, compte tenu de ce recours en cassation, il n'y a pas encore de décision judiciaire devenue définitive.

B.10. La différence de traitement critiquée dans la troisième branche du premier moyen est également raisonnablement justifiée, puisque le législateur, partant du principe qu'avant les arrêts de la Cour de cassation du 16 février 2006, les justiciables pouvaient croire qu'il leur était possible d'attendre l'issue de la procédure devant le Conseil d'Etat avant d'introduire une action en réparation du dommage devant les tribunaux civils, a précisément voulu faire en sorte que ces justiciables, après un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, puissent encore introduire une action en réparation du dommage causé par l'acte administratif annulé.

B.11. Le premier moyen n'est pas fondé.

Quant au second moyen

B.12.1. Le second moyen est pris de la violation des principes de proportionnalité et de loyauté fédérale.

B.12.2. La partie requérante ne conteste pas que la matière réglée par la disposition attaquée relève de la compétence de l'Etat fédéral.

Elle considère toutefois que cette disposition, en faisant « revivre » des actions en réparation de dommages, a de graves conséquences financières pour la Communauté flamande et la Région flamande, rendant impossible ou particulièrement difficile l'exercice efficace, par ces autorités, des compétences qui leur ont été attribuées. En outre, elle critique le fait que le législateur fédéral ne s'est pas concerté avec les communautés et les régions concernant la disposition attaquée.

B.13. Dans l'exercice de leurs compétences, les législateurs doivent respecter le principe de proportionnalité, qui est inhérent à l'exercice de toute compétence. Ce principe interdit à toute autorité d'exercer la politique qui lui a été confiée d'une manière telle qu'il devient impossible ou exagérément difficile pour une autre autorité de mener efficacement la politique qui lui a été confiée.

B.14. La circonstance que la disposition attaquée peut avoir une incidence sur les finances des communautés et des régions ne suffit en principe pas pour conclure à une violation du principe de proportionnalité. C'est d'autant plus le cas lorsque cette incidence est occasionnelle et, par conséquent, non structurelle.

Ainsi qu'il est apparu lors de l'examen du premier moyen, le législateur fédéral a pu juger à bon droit, en vertu de circonstances spécifiques, qu'il était nécessaire de prévoir une règle transitoire particulière. Compte tenu, d'une part, de ce qu'il s'agit d'une mesure transitoire, dont les effets sont par conséquent limités dans le temps, et, d'autre part, de ce que l'incidence de celle-ci sur les finances des communautés et des régions est seulement de nature occasionnelle, la disposition attaquée ne rend ni impossible ni exagérément difficile l'exercice, par la Communauté flamande et la Région flamande, de leurs compétences.

B.15. En ce qui concerne l'absence alléguée de concertation, ni la Constitution ni les lois de réformes institutionnelles ne font obligation au législateur fédéral de se concerter avec les communautés et les régions lors de l'élaboration d'une législation relative à la prescription des actions en réparation d'un dommage. En outre, la compétence de l'Etat fédéral en cette matière n'est pas à ce point liée aux compétences des communautés ou des régions qu'elle ne pourrait être exercée qu'en concertation.

B.16. La disposition attaquée ne viole pas le principe de proportionnalité qui doit être respecté dans l'exercice des compétences.

B.17. La partie requérante ne déduit pas du principe de la loyauté fédérale d'autres arguments que ceux qui ont été pris de la violation alléguée du principe de proportionnalité.

B.18. Le second moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 23 décembre 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt