

Numéros du rôle : 4663, 4677 et 4736
Arrêt n° 31/2010 du 30 mars 2010

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à 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, posées par le Tribunal de première instance de Turnhout, le Tribunal de première instance de Bruxelles et la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée du président M. Bossuyt et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite P. Martens, et des juges A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke, 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 des questions préjudicielles et procédure*

a) Par jugement du 12 mars 2009 en cause de la SA « Veevoederbedrijf Navobi » contre l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire et en cause de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 17 mars 2009, le Tribunal de première instance de Turnhout a posé la question préjudicielle suivante :

« 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, combiné ou non avec l'article 2244 du Code civil, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que ces articles établissent une inégalité de traitement, pour ce qui est de l'interruption de la prescription en cas de recours en annulation d'un acte administratif introduit auprès du Conseil d'Etat avant l'entrée en vigueur de la loi du 25 juillet 2008, entre celui au profit duquel la prescription de l'action en réparation du dommage causé par l'acte administratif annulé est acquise et qui dispose d'une décision coulée en force de chose jugée contre laquelle il n'a pas été formé de pourvoi en cassation et par laquelle l'action a été déclarée prescrite, et celui au profit duquel la prescription de l'action en réparation du dommage causé par l'acte administratif annulé est également acquise, mais qui ne dispose toutefois pas d'une telle décision passée en force de chose jugée ? ».

b) Par jugement du 25 mars 2009 en cause de Reuwen Daum et de la SA « Orthopédie Lucas » contre l'Etat belge et l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 3 avril 2009, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« 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, interprété comme accordant un effet interruptif de la prescription au recours en annulation d'un acte administratif devant le Conseil d'Etat sans distinction entre les créances prescrites ou non prescrites sous l'empire de la législation précédant sa publication, de telle sorte qu'il fait renaître des créances ` définitivement éteintes ´ avant son adoption en vertu et selon les termes de l'article 100 des lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'Etat, viole-t-il les articles 10 et 11 ainsi que 16 de la Constitution, lus seuls ou en combinaison avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, le principe de non rétroactivité, le principe de sécurité juridique, de prééminence du droit et du droit à un procès équitable ? ».

c) Par arrêt du 22 juin 2009 en cause de la société de droit néerlandais « Ballast Nedam Groep » contre la Région flamande et l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 29 juin 2009, la Cour d'appel de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. 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 viole-t-il les articles 10 et 11 de Constitution dans la mesure où, combiné avec le principe général de l'interdiction de la rétroactivité tel qu'il figure à l'article 2 du Code civil, les instances qui ont acquis la prescription sont traitées de manière inégale les unes par rapport aux autres, selon qu'une action intentée au moment de l'entrée en vigueur de la loi a donné lieu ou non, à ce moment, à une décision judiciaire passée en force de chose jugée ?

2. 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 viole-t-il le principe général de droit de la proportionnalité ainsi que le principe de la loyauté fédérale, tel qu'il figure à l'article 143, § 1er, de la Constitution, dans la mesure où l'Etat fédéral a exercé sa compétence d'une manière qui, eu égard à l'impact de la compétence fédérale exercée, rend impossible ou particulièrement difficile, pour les entités fédérées, l'exercice des compétences qui leur ont été attribuées ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 4663, 4677 et 4736 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, boulevard du Jardin Botanique 55 (affaire n° 4663);
- le Conseil des ministres (affaire n° 4663);
- Reuwen Daum, demeurant à 1190 Bruxelles, avenue Molière 86, et la SA « Orthopédie Lucas », dont le siège social est établi à 1150 Bruxelles, avenue Jules de Trooz 27 (affaire n° 4677);
- la ministre des Affaires sociales (affaire n° 4677);
- l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, dont le siège est établi à 1150 Bruxelles, avenue de Tervuren 211 (affaire n° 4677);
- la société de droit néerlandais « Ballast Nedam Groep », faisant élection de domicile à 2018 Anvers, Jan van Rijswijcklaan 16 (affaire n° 4736);
- la Région flamande et le Gouvernement flamand (affaire n° 4736);
- le Conseil des ministres (affaire n° 4736).

A l'audience publique du 3 mars 2010 :

- ont comparu :
- . Me S. Baele *loco* Me R. Depla, avocats au barreau de Bruges, pour l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire;

. Me F. Tulkens, avocat au barreau de Bruxelles, pour Reuwen Daum et la SA « Orthopédie Lucas »;

. Me L. Depré, avocat au barreau de Bruxelles, pour la ministre des Affaires sociales;

. Me G. Adant, avocat au barreau de Bruxelles, pour l'Institut national d'assurance maladie-invalidité;

. Me M. Valkeniers *loco* Me P. Flamey et Me J. Bosquet, avocats au barreau d'Anvers, pour la société de droit néerlandais « Ballast Nedam Groep »;

. Me N. Verschaeren *loco* Me R. Heijse, avocats au barreau de Gand, pour la Région flamande et le Gouvernement flamand;

. Me F. Vandevoorde *loco* Me J. Bourtembourg et Me F. Belleflamme, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Moerman ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *Les faits et les procédures antérieures*

Affaire n° 4663

La demanderesse devant la juridiction *a quo* a obtenu, par l'arrêt n° 155.612 du Conseil d'Etat du 27 février 2006, l'annulation d'une décision administrative du 4 novembre 1997 interdisant l'exportation de ses animaux pendant un an. Sur la base de cet arrêt, elle a introduit une action en dommages et intérêts, pour les pertes subies, contre l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, qui a cité l'Etat belge en garantie. Selon la partie défenderesse, la prescription de l'action est acquise, mais cette dernière n'a pas encore été déclarée prescrite par une décision coulée en force de chose jugée contre laquelle aucun recours en cassation n'a été introduit. Elle a demandé au Tribunal de poser la question préjudicielle citée plus haut.

Affaire n° 4677

Les demandeurs citent l'Etat belge et l'Office national d'assurance maladie-invalidité (ci-après : INAMI) en indemnisation, à la suite de décisions administratives réduisant le remboursement d'un appareil orthopédique conçu par le premier demandeur et commercialisé par la seconde partie demanderesse. L'INAMI soulève l'irrecevabilité de l'action pour cause de prescription et demande, en ordre subsidiaire, de poser la question préjudicielle précitée. L'Etat belge se rallie à cette demande.

Affaire n° 4736

L'appelante est une société de droit néerlandais qui a obtenu, par l'arrêt n° 84.723 du 18 janvier 2000 du Conseil d'Etat, l'annulation d'une décision ministérielle l'informant qu'en tant que personne morale individuelle, elle ne répondait pas aux conditions légales et que la validité des agréments qui lui avaient été accordés auparavant en tant qu'entrepreneur étaient rendus caducs. Elle a cité la Région flamande en paiement de dommages et intérêts le 24 mars 2000. Ses agréments ont à nouveau été déclarés caducs par arrêté du ministre flamand compétent le 20 décembre 2001. En ce qui concerne la prescription, les intimés objectent que l'action est prescrite, comme il avait été décidé en première instance, à tout le moins que la disposition en cause est contraire à différents articles de la Constitution et à certains principes généraux de droit. Ils demandent à la juridiction *a quo* de poser la question préjudicielle citée plus haut.

III. *En droit*

- A -

*Affaire n° 4663**Position de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire*

A.1. Après avoir analysé les travaux préparatoires de la loi du 25 juillet 2008, l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : AFSCA) entame son argumentation par un certain nombre d'exemples dont il résulterait qu'il est question d'une inégalité manifeste entre des situations parfaitement similaires qui ne sont tranchées « de manière inégale » qu'en raison de dates d'audience différentes des tribunaux. A cet égard, la distinction ne saurait être objectivement et raisonnablement justifiée. En effet, deux autorités publiques disposent du même droit acquis, à savoir que l'action introduite contre elles est prescrite, mais l'une des autorités, qui est toujours impliquée dans une procédure, voit son droit s'éteindre par l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, tandis que l'autre, dont l'affaire a été traitée par un tribunal « plus rapide », conserve son droit puisque l'action demeure prescrite.

A cet égard, cette partie rappelle la qualification de la prescription extinctive, ainsi que sa nature et son objectif et elle souligne que la prescription a, dans notre système juridique, un caractère de droit matériel et non procédural. En effet, la prescription est un moyen de se libérer d'une obligation, qui n'affecte pas l'existence de la dette mais bien son exigibilité. Dans l'exemple, les deux autorités publiques, placées dans la même situation, disposent du même droit, consistant en la prescription de la prétention de la partie adverse. Et étant donné que la prescription vise la sécurité juridique et la paix sociale, l'institution de la prescription en tant que telle touche à l'ordre public et la disposition en cause porte préjudice au principe de la sécurité juridique.

A.2. L'AFSCA rejette en tout état de cause la thèse selon laquelle l'argumentation développée par la Cour dans les arrêts n° 98/2003 du 2 juillet 2003 et n° 182/2008 du 18 décembre 2008 serait transposable, à la disposition en cause. Le premier arrêt n'est pas transposable parce que le régime attaqué à l'époque est intervenu après que la Cour avait préalablement constaté une inconstitutionnalité; le second arrêt n'est pas davantage pertinent, parce que l'application immédiate de la loi n'avait aucune conséquence sur les droits et les prétentions des parties, contrairement à ce qui est le cas dans la présente affaire. Cette partie estime donc qu'elle a obtenu un droit acquis qui ne peut être détruit par une nouvelle loi, puisque celle-ci, en application de l'article 2 du Code civil, ne dispose que pour l'avenir.

Position du Conseil des ministres

A.3. Le processus législatif retracé par le Conseil des ministres fait apparaître que le législateur entend manifestement faire appliquer les nouvelles règles relatives à l'interruption de la prescription tant dans le cas où le recours en annulation est encore pendant devant le Conseil d'Etat que lorsqu'une décision a déjà été rendue sur le recours en annulation. Dans cette dernière hypothèse, un nouveau délai de prescription a commencé à courir à partir du moment où le Conseil d'Etat a rendu la décision et ce délai peut être écoulé ou non au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Par conséquent, la loi s'applique à tous les procès pendants, y compris ceux dans

lesquels l'action en indemnisation aurait pu être considérée comme prescrite à la lumière des anciennes règles de prescription.

Selon le Conseil des ministres, la disposition en cause ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, au motif que le législateur pouvait prendre en considération l'existence d'une décision judiciaire définitive comme moment charnière pour l'entrée en vigueur immédiate de la nouvelle réglementation légale, ainsi qu'il ressort de différents arrêts de la Cour. Le Conseil des ministres rejette en tout état de cause la position de l'AFSCA selon laquelle aucun enseignement ne pourrait être tiré des arrêts précités parce qu'il s'agissait, dans ceux-ci, d'apprécier une législation qui devait supprimer une discrimination constatée par la Cour. La disposition contestée, qui a pour conséquence que les nouvelles règles de prescription s'appliquent aux effets futurs de situations antérieures, est strictement conforme au principe d'application immédiate des règles de droit. La circonstance qu'une situation s'étend plus longtemps dans le temps qu'une autre situation similaire et qu'un nouveau régime s'y applique dès lors, en raison d'une modification législative intervenue, constitue une justification parfaitement admissible de la différence de traitement.

A.4. Même si la Cour estimait que la disposition en cause a un caractère rétroactif, *quod non*, le Conseil des ministres estime qu'il ne saurait en être déduit qu'elle est inconstitutionnelle. La notion de « droits acquis » est, selon le Conseil des ministres, extrêmement courante et laisse une large interprétation au juge. C'est précisément la sécurité juridique qui justifie la différence instaurée entre les cas de prescription qui ont fait l'objet ou non de décisions passées en force de chose jugée.

Le Conseil des ministres n'aperçoit pas non plus pourquoi la Cour devrait avoir égard à la différence restreinte entre la prescription civile qui éteint l'action – le droit de saisir le tribunal d'une affaire – et la prescription des créances envers l'Etat et les autorités publiques, qui éteint le droit proprement dit. Il n'aperçoit pas en quoi la situation de la partie adverse devrait être considérée comme étant un droit acquis dans l'un ou dans l'autre cas. Le fait que les litiges pendants soient immédiatement analysés en tenant compte de la cause d'interruption supplémentaire introduite par la loi ne compromettrait pas l'objectif du régime particulier de ces autorités, à savoir la nécessité de pouvoir clôturer le budget à un moment donné.

Affaire n° 4677

Position de l'INAMI

A.5. L'INAMI résume le contexte historique de l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat et la *ratio legis* de celui-ci. La prescription civile ne fait pas disparaître la dette mais uniquement son caractère exigible et cette dette peut donc encore être payée volontairement. La prescription fondée sur la loi sur la comptabilité de l'Etat éteint la dette elle-même et a pour effet que le paiement qui intervient (encore) n'est pas dû et que cet indu peut être répété. Le législateur a donc expressément voulu que les dettes des autorités publiques disparaissent lorsque la prescription est atteinte. Cette partie non plus ne conteste pas la portée susdite de la disposition, en ce qui concerne son application aux affaires pendantes, étant entendu qu'il est seulement question d'un effet interruptif du recours en annulation devant le Conseil d'Etat si celui-ci conduit à une annulation de l'acte juridique administratif contesté.

A.6. Selon l'INAMI, la disposition en cause a bien un effet rétroactif et elle doit être examinée à la lumière des critères (stricts) en vigueur en la matière, que la Cour emploie pour apprécier si un tel régime est compatible avec le principe d'égalité. Il s'agit notamment d'une ingérence illicite dans de nombreux procès en cours, aucune distinction n'étant établie entre les dettes, selon qu'elles étaient déjà prescrites ou non sous l'ancienne réglementation, de sorte qu'en réalité, des dettes qui seraient définitivement éteintes conformément à l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat renaissent. Or, les principes de la primauté du droit et du droit à un procès équitable s'opposent à toute ingérence du législateur visant à influencer l'issue d'un procès.

L'interdiction de la rétroactivité et le principe de la sécurité juridique tendent précisément à permettre au justiciable d'apprécier raisonnablement les conséquences d'un acte déterminé au moment où il l'accomplit. En outre, l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, qui dispose que, dans les circonstances indiquées, les dettes qui résultent des fautes de l'Etat sont prescrites et définitivement éteintes cinq ans après le 1er janvier de l'année au cours de laquelle la dette est née, n'a pas été modifié.

Puisque les dettes sont définitivement éteintes, une disposition expresse doit les faire renaître. Or, la loi du 25 juillet 2008 ne modifie que la règle relative à la prescription et à l'interruption de celle-ci. La disposition relative à l'extinction des dettes étant inchangée, la disposition en cause ne peut avoir aucune influence sur les dettes éteintes avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. L'INAMI rappelle à cet égard le caractère d'ordre public de la prescription fondée sur l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, tel qu'il a été rappelé dans de nombreux arrêts de la Cour. Par conséquent, il n'y a aucune justification à la distinction instaurée, puisque le législateur n'a même pas aperçu le problème, de sorte que les normes de référence en cause sont violées et que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

A.7. Quand bien même le législateur aurait pris en compte le problème posé par la « renaissance » des créances pourtant définitivement éteintes, la mesure n'était pas nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi. En effet, selon la jurisprudence de la Cour, il est nécessaire de prévoir un délai spécifique de prescription des créances à charge des pouvoirs publics, qui fasse s'éteindre définitivement ces créances. Toutefois, le législateur, en adoptant la disposition législative en cause, a parfaitement ignoré cette nécessité.

A titre encore plus subsidiaire, l'ingérence dans les procédures pendantes est disproportionnée à l'objectif poursuivi, parce que le législateur aurait pu adopter des mesures moins radicales, plus précisément en limitant la règle au premier alinéa de la disposition en cause. Ainsi, toute personne ayant introduit un recours en annulation devant le Conseil d'Etat pouvait poursuivre son action en justice, sans que des dettes définitivement éteintes ne revivent. Selon cette partie aussi, les enseignements de l'arrêt n° 98/2003 ne s'appliquent pas en l'espèce. En effet, ce dernier concernait un délai de prescription que la Cour avait déclaré inconstitutionnel auparavant, ce qui avait incité le législateur à instaurer un nouveau délai de prescription. Cet arrêt rappelle en revanche que la confiance légitime du justiciable doit être respectée. La disposition qui fait renaître une créance pourtant préalablement éteinte de manière définitive porte une atteinte grave, non justifiée et injustifiable à la confiance légitime des pouvoirs publics. Ceci est démontré à l'aide d'un exemple dans lequel presque quarante ans se sont écoulés entre la prise d'un acte administratif et la prétendue « renaissance » de l'action en indemnisation reposant sur l'annulation de cet acte.

Position de l'Etat belge

A.8. L'Etat belge s'appuie sur la même interprétation de l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, lequel n'a pas été modifié par la loi du 25 juillet 2008 et prévoit toujours que les dettes de l'Etat sont prescrites et définitivement éteintes. Il rappelle que ce n'était nullement l'intention de la loi précitée de faire renaître de telles dettes.

Selon l'Etat belge, la disposition en cause doit être interprétée conformément à la Constitution. L'article 4 n'a d'autre signification que de permettre aux justiciables ayant saisi le Conseil d'Etat d'une affaire de pouvoir en attendre le résultat, sans devoir accomplir dans l'intervalle un acte interruptif complémentaire s'ils souhaitent se conformer à la décision du Conseil d'Etat. L'extension du caractère interruptif du recours en annulation devant le Conseil d'Etat s'appliquerait par conséquent exclusivement aux cas dans lesquels le Conseil d'Etat n'a encore rendu aucun arrêt d'annulation. Le législateur pouvait estimer que pour les procédures qui n'ont pas encore été clôturées devant le Conseil d'Etat, la prescription civile serait interrompue avec effet rétroactif à la date de l'introduction de la requête en annulation. Une exception à ce principe est prévue au second alinéa de l'article 4. Dans cette interprétation, l'Etat belge estime qu'il n'y a pas de violation des droits fondamentaux mentionnés dans la question préjudicielle.

Il en va autrement lorsque la disposition est interprétée en ce sens que des droits définitivement éteints renaîtraient de leurs cendres. Une telle disposition ne correspond pas à la volonté du législateur et viole les droits fondamentaux mentionnés dans la question préjudicielle.

Position des demandeurs devant la juridiction a quo

A.9. Les demandeurs devant la juridiction *a quo* observent préalablement qu'à la suite de la modification apportée par l'article 3 de la loi du 25 juillet 2008 à l'article 101 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, la prescription des actions contre l'Etat est interrompue conformément aux règles du droit commun. Selon ces parties, il ne saurait être question d'une violation des dispositions et des principes mentionnés dans la question préjudicielle.

La portée étendue du régime transitoire est exclusivement limitée par la volonté du législateur de ne pas faire revivre des procédures en indemnisation qui ont été tranchées par une décision coulée en force de chose jugée. Ce critère de distinction est objectif et raisonnablement justifié. Les principes de la non-rétroactivité et de la sécurité juridique ne sont pas davantage violés, puisque la disposition en cause n'est pas applicable aux affaires qui ont été clôturées par une décision de justice définitive. En ce qu'elle rétroagit quand même en quelque manière - ce qui est l'objectif explicite, ainsi qu'il ressort du texte de la loi et des travaux préparatoires -, cette mesure est justifiée par le caractère inattendu et non souhaité de la jurisprudence de la Cour de cassation relative au délai de prescription, sur la base de laquelle, du reste, il n'existait précisément pas de sécurité juridique.

A.10. Ces parties estiment que le droit de propriété n'est pas non plus violé, puisque les bénéficiaires du régime des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat ne pouvaient pas se prévaloir d'une action indiscutablement prescrite. Le législateur s'est par ailleurs abstenu de faire revivre des créances déclarées définitivement prescrites. Toutefois, et à juste titre, ce n'est pas le cas des actions encore pendantes. Le droit à la protection des biens peut par ailleurs être soumis à des restrictions dans l'intérêt général que sert certainement la disposition en cause. Il est exact que l'Etat est intervenu dans les procédures pendantes, mais cette intervention n'était pas à son propre avantage mais en sa défaveur et celle des autorités publiques qui peuvent se prévaloir de l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

Une mesure qui est favorable à un justiciable ne peut être considérée comme une atteinte à son droit à un procès équitable ni au principe de la primauté du droit. Quant aux autorités publiques, elles ne peuvent invoquer à leur profit les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme en la matière. Par ailleurs, elles ne sont pas placées dans une position inéquitable dans le procès civil, puisque la loi en cause restaure l'équilibre qui a été perdu à la suite de la jurisprudence de la Cour de cassation et que les autorités publiques bénéficient déjà d'un régime de prescription plus favorable. L'extinction définitive des dettes prévue par l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat n'a d'autre portée que de permettre la répétition de créances payées après l'écoulement du délai de prescription. En tout état de cause, la Cour ne s'est pas encore prononcée sur un cas d'interruption de la prescription concernant des actions en responsabilité contre l'Etat et, en particulier, sur un cas d'interruption découlant d'un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat.

Affaire n° 4736

Position du Conseil des ministres

A.11. Préalablement, le Conseil des ministres déclare que la disposition en cause, contrairement à ce que suggère le Gouvernement flamand, n'attribue pas un effet interruptif à tous les recours en annulation déjà tranchés, aussi longtemps que l'action en indemnisation découlant de l'acte annulé n'a pas été déclarée prescrite par une décision coulée en force de chose jugée, au motif qu'une telle interprétation remonte de manière illimitée dans le temps. La disposition a seulement pour conséquence que les affaires dans lesquelles un arrêt d'annulation a déjà été prononcé cinq ans au plus avant l'entrée en vigueur de la loi échappent à la prescription pour autant qu'une action en dommages et intérêts ait été introduite avant l'écoulement de la partie du délai qui subsiste à cette date.

L'alinéa 2 de l'article 4 a uniquement pour objectif d'apporter une exception au premier alinéa en précisant que, même lorsqu'un arrêt d'annulation a été prononcé au cours des cinq ans précédant l'entrée en vigueur de la loi, l'action en dommages et intérêts ne pourra pas bénéficier de l'interruption instaurée par la loi dès qu'une décision passée en force de chose jugée avant l'entrée en vigueur de la loi et contre laquelle aucun recours en cassation n'a été introduit a déclaré cette action prescrite.

A.12. En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Conseil des ministres rappelle que le critère de distinction, à savoir l'existence d'une décision coulée en force de chose jugée déclarant la créance prescrite, est raisonnablement justifié et n'a pas d'effet rétroactif, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour. Du reste, la loi ne déroge pas à la règle usuelle de l'entrée en vigueur d'une norme. Il n'est par ailleurs pas toujours simple de déterminer si une loi, au regard de son économie générale, peut être considérée comme matériellement rétroactive. Il est beaucoup plus important de déterminer si des droits acquis ont été méconnus ou si des intérêts légitimes ont été violés, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. L'intérêt général était suffisamment grand en l'espèce pour que l'on adapte les règles de prescription en appliquant immédiatement le nouveau régime aux procédures en cours.

Le Conseil des ministres soulève à cet égard que le Gouvernement flamand ne peut opposer aucune situation acquise à l'encontre de la modification du droit. Le fait que certaines actions auraient sans aucun doute été déclarées prescrites sous l'empire des anciennes règles de prescription et qu'elles ne le sont indubitablement pas en vertu des nouvelles règles est parfaitement indépendant de tout acte de sa part.

A.13. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, le Conseil des ministres fait valoir qu'en adoptant la disposition en cause, le législateur fédéral est resté strictement dans son champ de compétence. Le fait que cet exercice de compétence ait un impact sur la gestion des finances de la région - comme il en a par ailleurs également sur les finances fédérales -, ne constitue pas, selon la jurisprudence de la Cour, une raison suffisante pour interdire à l'autorité matériellement compétente d'exercer les compétences législatives qui lui appartiennent. Par ailleurs, il est suffisamment tenu compte des intérêts des communautés, dans la mesure où le régime a également été approuvé par le Sénat, au sein duquel siègent des sénateurs de communauté.

Position du Gouvernement flamand

A.14. Selon le Gouvernement flamand, l'inconstitutionnalité de la disposition en cause, invoquée dans la première question préjudicielle, consiste en la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe général de la non-rétroactivité et des principes constitutionnels en matière de sécurité juridique et de non-rétroactivité, étant donné qu'il est porté atteinte à des prescriptions déjà acquises. Les autorités et les particuliers doivent pouvoir prétendre dans une mesure égale au caractère définitif de la prescription d'une créance, de sorte qu'une intervention légale ne peut mettre à néant une prescription acquise. Les dispositions légales ne peuvent en principe sortir leurs effets que dans des situations qui se produisent à partir de leur entrée en vigueur et elles ne peuvent, en principe, pas non plus être rétroactives et porter atteinte à des droits définitivement acquis.

Le Gouvernement flamand renvoie à la doctrine qui admet qu'il suffit simplement que le délai de prescription soit écoulé pour que la prescription intervienne et que, comme le feraient même apparaître la jurisprudence de la Cour et celle de la Cour de cassation, la prescription ne dépend donc pas de sa constatation dans une décision de justice. S'il l'on admet qu'une prescription est définitivement acquise après l'écoulement du délai de prescription, l'application des nouvelles règles de prescription à des procès pendants porterait en effet atteinte à une situation définitivement consommée, ce qui n'est pas permis selon la jurisprudence de la Cour de cassation. Selon le Gouvernement flamand, il n'existe pas le moindre doute qu'avant l'entrée en vigueur de la disposition en cause, l'action de la SA «Ballast Nedam» était prescrite et que cette prescription était définitivement acquise à la Région flamande. En application du nouveau régime de prescription, un traitement distinct, imprévisible et injustifié, survient pour les cas dans lesquels la prescription est acquise par l'écoulement du délai de prescription. Ni l'existence ou non d'une décision coulée en force de chose jugée, ni l'introduction ou non d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat dans le passé ne peuvent être considérées comme des critères de distinction objectifs et raisonnablement justifiés. Dans la mesure où 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, il n'est nullement pertinent de savoir si une décision finale définitive existe déjà, car, en cas de modification de la législation, d'autres règles de prescription ne pourraient quand même pas être appliquées. Étant donné que personne, sous l'empire de la législation alors en vigueur, ne pouvait escompter que la procédure devant une juridiction administrative ait un effet interruptif, les personnes qui n'ont pas introduit de procédure devant une juridiction administrative sont discriminées. Le Gouvernement flamand n'admet en aucun cas le point de vue selon lequel la mesure viserait à remédier à une insécurité juridique, puisque la jurisprudence était claire et qu'il n'existait, par conséquent, aucune insécurité juridique. Dès lors, il ne saurait être question de l'existence d'un risque de procès pour le Gouvernement flamand.

Par ailleurs, le Gouvernement flamand souligne que même l'Etat belge, dans ses conclusions de synthèse dans l'affaire pendante devant le juge *a quo*, conclut à l'inconstitutionnalité de la disposition en cause, de sorte que, sur la seule base de cet « aveu » déjà, la Cour devrait répondre par l'affirmative à la première question préjudicielle. Le Gouvernement flamand critique par ailleurs vivement les points de vue opposés que l'Etat belge a adoptés au cours des présentes procédures et dans d'autres procédures devant la Cour et il s'oppose en particulier à ce qu'il considère comme une interprétation trop restrictive de la disposition en cause.

A.15. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, le Gouvernement flamand fait valoir que le principe de proportionnalité et le principe de la loyauté fédérale sont violés, parce qu'en adoptant la disposition en cause, le législateur fédéral a exercé sa compétence d'une manière qui, eu égard à l'impact de la mesure, rend impossible ou particulièrement difficile l'exercice des compétences propres qui ont été attribuées aux entités fédérées. La Cour est bel et bien compétente pour effectuer un contrôle au regard de ce dernier principe.

Le Gouvernement flamand souligne que le législateur fédéral est certes demeuré dans sa sphère de compétence, mais que par suite de l'application des dispositions des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat aux communautés et aux régions, la disposition en cause a indéniablement de lourdes conséquences pour les entités fédérées. Eu égard aux conséquences financières particulièrement lourdes résultant du fait que les entités fédérées doivent soudainement faire face à la « renaissance » de très importantes actions en dommages et intérêts qui, auparavant, pouvaient être considérées comme prescrites, comme l'atteste à elle seule déjà, parmi d'autres, l'action de la société « Ballast Nedam Groep », qui porte sur un montant de 85 millions d'euros, il aurait fallu organiser une concertation préalable.

Les principes précités sont violés en raison de l'impact important de la mesure en cause sur la compétence régionale en matière de travaux publics. Des moyens budgétaires qui ont été libérés pour de tels travaux devront en effet être affectés aux actions en dédommagement, ce qui a pour conséquence qu'il devient difficile – sinon impossible – d'exercer encore la compétence en matière de travaux publics. Des travaux d'infrastructure importants et nécessaires, dont la planification est souvent en cours depuis des années, en ce compris la prévision de leur financement, sont ainsi compromis.

L'évocation du rôle des sénateurs de communauté ne saurait convaincre le Gouvernement flamand, puisque la proposition originale émanait de deux sénateurs qui ne sont pas des sénateurs de communauté et que la discussion a souvent eu lieu lors de commissions à huis-clos, de sorte qu'à tout le moins, il n'était pas possible pour tous les sénateurs de communauté d'y assister et qu'en outre, les sénateurs ne peuvent pas être parfaitement au courant de tous les dossiers sur lesquels la proposition de loi pourrait éventuellement avoir une influence.

Position de la société de droit néerlandais « Ballast Nedam Groep »

A.16. La première question appelle une réponse négative, selon la société « Ballast Nedam Groep ». En effet, il n'est pas question de catégories comparables, puisque la prescription concerne essentiellement l'action en justice et nullement la créance ou l'obligation d'indemnisation résultant d'un acte illégitime de l'autorité qui se trouvent à la base de cette action. Tant qu'aucune décision coulée en force de chose jugée n'existe, le juge peut tenir compte de certaines causes de suspension et d'interruption et aucune instance ne dispose d'un droit subjectif à la déchéance de l'action en justice. Dans la mesure où les catégories précitées seraient quand même comparées, elles sont insuffisamment comparables. Les deux catégories ne peuvent pas être comparées, sous peine de rendre toute modification législative impossible.

Cette partie attire également l'attention sur le fait que le législateur a en fait voulu avant tout établir la clarté en ce qui concerne les effets d'un recours devant le Conseil d'Etat qui, à la suite de la jurisprudence de la Cour de cassation, ne pouvait être considéré comme une citation en justice au sens de l'article 2244 du Code civil. L'article 4 en cause tend par conséquent à remédier à l'effet, en soi rétroactif, d'une règle jurisprudentielle, telle que celle-ci a été fixée par les arrêts de la Cour de cassation du 16 février 2006. Puisqu'avant ces arrêts, la question de droit concernant les conséquences de l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat sur la prescription n'avait pas été tranchée à la lumière de l'article 2244 du Code civil, on peut, en l'espèce, difficilement se prévaloir de « droits acquis » en matière de prescription. Le fait que la Région flamande ait pu espérer tirer avantage de cette jurisprudence, sur la base des arrêts précités, ne peut rien ôter à la justification de l'intervention du législateur, qui souhaitait justement restaurer la sécurité juridique pour le justiciable.

A.17. Quant au fond, cette partie estime qu'il n'est pas question d'effet rétroactif, puisque seule l'application immédiate d'une loi de procédure est établie comme droit commun transitoire. La disposition législative en cause ne fait rien de plus que traduire l'application immédiate de la loi de procédure. Il ne serait question d'une règle juridique rétroactive que si celle-ci était applicable à des faits, actes et situations qui étaient définitifs au moment de l'entrée en vigueur, *quod non*. Les droits définitivement acquis au sens de la prescription entraînant l'inadmissibilité ou l'irrecevabilité de l'action en justice – mais non celle de la créance proprement dite – ne naissent en effet que lorsqu'une décision judiciaire définitive les constate et l'article en cause ne porte pas atteinte à cet état de choses. Un procès pendant est donc encore toujours soumis aux conséquences juridiques des lois de procédure immédiatement applicables qui règlent la prescription ainsi que l'interruption ou la suspension qui l'accompagnent.

A.18. Pour autant que les catégories soient quand même considérées comme étant comparables, le critère de distinction est objectif, pertinent et raisonnablement justifié par rapport à l'objectif poursuivi. Le législateur a voulu offrir au justiciable la possibilité de saisir encore utilement le juge, après un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, en vue d'obtenir une indemnisation, ce qui garantit précisément le droit d'accès à la justice, un droit qui ne peut être soumis à une condition disproportionnée. Il en va de même à l'encontre des autorités publiques qui sont soumises aux lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat et contre lesquelles une action en indemnisation est introduite sur la base de l'annulation de leurs actes par le Conseil d'Etat. Cette partie estime qu'il existe dès lors, par excellence, un lien raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi, à savoir le fait de garantir le droit fondamental de l'accès à la justice, qui doit être effectif, en instaurant une nouvelle cause d'interruption. Elle renvoie à cet égard à la jurisprudence de la Cour de justice et aux travaux préparatoires de la disposition législative en cause dont il ressort clairement que le législateur n'a pas voulu que le justiciable supporte les conséquences, préjudiciables pour lui, de l'arriéré judiciaire existant au Conseil d'Etat.

La Cour a déjà considéré, dans des arrêts antérieurs, que le critère de distinction, à savoir l'existence ou non d'une décision coulée en force de chose jugée, était objectif et raisonnable. Même si la mesure était considérée comme rétroactive, elle peut être justifiée par des motifs impérieux d'intérêt général – la restauration de la sécurité juridique.

A.19. La seconde question préjudicielle doit, en ordre principal, être rejetée comme irrecevable, selon cette partie, parce que la Cour n'est pas compétente pour effectuer un contrôle direct au regard de l'article 143, § 1er, de la Constitution et du principe de la loyauté fédérale qu'il contient, dont la violation éventuelle peut seulement conduire à un conflit d'intérêt mais pas à un conflit de compétence.

Dans la mesure où la Cour procèderait quand même à un contrôle au regard du principe de proportionnalité auquel le législateur fédéral devait avoir égard dans l'exercice de sa compétence propre, cette partie estime qu'il ne saurait s'agir en l'espèce d'une mesure manifestement déraisonnable. Dans la législation modifiée sur la comptabilité de l'Etat, qui a été déclarée applicable aux communautés et aux régions, il est renvoyé au délai de prescription de droit commun du Code civil, tandis qu'on ne touche pas à la prescription proprement dite. Il s'agit d'ailleurs de maintenir un cours des choses jugé normal au sein d'un ordre juridique, afin de concrétiser le droit d'accès à la justice. Il n'est pas démontré de manière concrète et crédible que la législation fédérale affecterait une compétence de la Région flamande à un point tel que cette dernière aurait des difficultés à exercer efficacement sa politique. On n'aperçoit pas davantage quelles compétences attribuées aux régions et aux communautés seraient précisément affectées par l'instauration d'une cause d'interruption relative au régime de la prescription civile. L'impact financier d'une mesure ne constitue, en tout état de cause, pas une restriction de la compétence des régions et des communautés. La modification du régime de prescription de droit commun ne saurait constituer un exercice de compétence qui rendrait impossible ou disproportionnellement difficile l'exercice par la région d'une compétence propre, d'autant plus que les communautés et les régions, en faisant usage de leurs compétences implicites, peuvent prévoir un régime de prescription adapté dans les matières qui leur sont attribuées. Enfin, cette partie estime qu'il ne peut être sérieusement soutenu que soudainement, du fait des arrêts de la Cour de cassation – moment à partir duquel la Région flamande aurait pu se servir de la jurisprudence favorable –, certains budgets auraient reçu une affectation différente, que les provisions normales pour risques procéduraux ne seraient plus disponibles et que l'exercice normal de la compétence en matière de travaux publics serait affecté.

- B -

Quant à la disposition en cause

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'Etat. [...]

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'Etat, 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 litigieux 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'Etat 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 contrôle au regard du principe d'égalité

B.3. Dans les questions préjudicielles, il est demandé à la Cour de contrôler la disposition en cause au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés, d'une part, avec les principes de la sécurité juridique et de la non-rétroactivité des lois (dans les affaires n^{os} 4677 et 4736) et, d'autre part, avec le « principe de la primauté du droit » et avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (affaire n° 4677).

A cet égard, la Cour doit examiner si la disposition en cause porte atteinte de manière discriminatoire à des prescriptions déjà acquises, également celles dont se prévalent les

autorités publiques relevant du champ d'application des lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'Etat. En outre, la Cour doit examiner si la disposition en cause crée une différence de traitement 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 aucun recours en cassation n'a été introduit 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 aucun recours en cassation n'a été introduit.

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, « 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, en ce qui concerne le texte adopté par le Sénat, que :

« 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 litigieuse. 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 en cause 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 admissibles.

Cette disposition confère ainsi un effet rétroactif au nouveau régime et 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 qui a 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 litigieuse, 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 », y compris les actions en justice dirigées contre les autorités publiques qui relèvent du champ d'application des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, essentiellement parce qu'elles sont souvent les parties défenderesses dans les procédures devant le Conseil d'Etat. 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 entre, d'une part, les personnes dont la demande 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 aucun recours en cassation n'a été introduit et, d'autre part, les personnes dont la demande 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 aucun recours en cassation n'a été introduit, 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 litigieuse 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. Il ressort de ce qui précède que les questions préjudicielles par lesquelles il est demandé à la Cour de se prononcer sur la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les principes de la sécurité juridique, de la

non-rétroactivité des lois et de la « primauté du droit » et avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, appellent une réponse négative.

Quant au contrôle au regard du droit de propriété

B.11. Dans l'affaire n° 4677, le contrôle de la disposition en cause au regard de l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, ne conduit pas à une autre conclusion, le législateur pouvant estimer que la mesure litigieuse était conforme à l'intérêt général et nécessaire pour restaurer la sécurité juridique.

La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant au contrôle au regard du principe de proportionnalité et du principe de la loyauté fédérale

B.12.1. Dans la seconde question préjudicielle de l'affaire n° 4736, la Cour est interrogée sur la compatibilité de la disposition en cause avec le principe de proportionnalité et le principe de la loyauté fédérale.

B.12.2. Le Gouvernement flamand ne conteste pas que la matière réglée par la disposition en cause relève de la compétence de l'Etat fédéral.

Il 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, il critique le fait que le législateur fédéral ne s'est pas concerté avec les communautés et les régions concernant la disposition en cause.

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 litigieuse 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 du contrôle exercé au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, 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 n'est qu'occasionnelle, la disposition en cause ne rend ni impossible ni exagérément difficile l'exercice, par la Communauté flamande et la Région flamande, de leurs compétences.

B.15. La disposition en cause n'est pas incompatible avec le principe de proportionnalité qui doit être respecté dans l'exercice des compétences, ni avec le principe de la loyauté fédérale, dont il n'est déduit aucun autre argument que ceux qui ont été pris de la violation alléguée du principe de proportionnalité.

La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

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 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les principes de la sécurité juridique et de la non-rétroactivité des lois et avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, ni l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, ni le principe de proportionnalité et le principe de la loyauté fédérale.

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 constitutionnelle, à l'audience publique du 30 mars 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt