

Numéro du rôle : 4912
Arrêt n° 138/2010 du 9 décembre 2010

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 11 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée du juge E. De Groot, faisant fonction de président, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Melchior, et des juges J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le juge E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 202.433 du 29 mars 2010 en cause de Marcel de Chaffoy contre la SA « SNCB Holding », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 6 avril 2010, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, interprété en ce sens qu'aucun délai de prescription particulier ne s'applique, dans lequel l'intéressé doit entamer auprès de l'administration la procédure fixée par cet article pour obtenir les indemnités relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prive l'autorité administrative de toute prescription extinctive, tandis qu'une demande en réparation d'un dommage extracontractuel se prescrit par l'écoulement d'un délai déterminé, qui est défini, en droit commun, à l'article 2262*bis*, § 1er, alinéas 2 et 3, du Code civil ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Marcel de Chaffoy, demeurant à 2640 Mortsels, Kapenbergstraat 29;
- la SA « SNCB Holding », dont le siège social est établi à 1060 Bruxelles, rue de France 85;
- le Conseil des ministres.

La SA « SNCB Holding » a également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 27 octobre 2010 :

- ont comparu :
 - . Me H. Schyvens, avocat au barreau d'Anvers, pour Marcel de Chaffoy;
 - . Me D. D'Hooghe, qui comparaisait également *loco* Me L. De Vuyst, avocats au barreau de Bruxelles, pour la SA « SNCB Holding »;
 - . Me H.-K. Carême, qui comparaisait également *loco* Me P. Luypaers, avocats au barreau de Louvain, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul 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 précitée relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Marcel de Chaffoy a été en service à la SA « SNCB-Holding » du 7 septembre 1943 au 30 novembre 1988. Il était titulaire du grade de secrétaire de section lorsqu'il a été désigné comme inspecteur principal adjoint faisant fonction, le 1er mai 1987. A partir du 1er novembre 1987, il a reçu pour cela une allocation équivalant à la différence entre sa rémunération et celle qu'il aurait obtenue s'il avait été nommé à ce grade supérieur.

Le 1er décembre 1988, Marcel de Chaffoy a été mis d'office à la retraite, à la suite d'une mesure applicable à tous les membres du personnel de 60 ans ou plus qui comptaient au moins 30 ans de service effectif. Sa réclamation contre le calcul de son allocation de pension sur la base de son traitement de secrétaire de section a été rejetée par la SNCB, au motif qu'il n'avait exercé que temporairement la fonction d'inspecteur principal adjoint et que l'allocation dont il avait bénéficié du 1er mai 1987 au 30 novembre 1988 ne faisait pas partie de son traitement. Par jugement du 23 décembre 1989, le Tribunal du travail d'Anvers s'est rallié à ces arguments et la Cour du travail d'Anvers a confirmé ce jugement le 28 mai 2003.

Le 2 août 2003, Marcel de Chaffoy a introduit auprès de la SNCB une requête en indemnité, au sens de la disposition en cause. Cette requête étant restée sans réponse, il a introduit, le 12 septembre 2005, une demande d'indemnité auprès du Conseil d'Etat, eu égard au dommage exceptionnel causé par les décisions de la SNCB concernant le déroulement de sa carrière individuelle, dommage encore renforcé par la mesure de mise à la retraite forcée.

La SNCB a fait valoir que la demande de la partie requérante était prescrite, eu égard à l'article 2, §§ 1er et 3, du statut du personnel de la SNCB et, en ordre subsidiaire, à l'article 2262*bis* du Code civil. Le Conseil d'Etat a rejeté ces arguments mais pose, à la demande de la SNCB, la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

A.1. Selon la SA « SNCB-Holding » (ci-après : SNCB), la question préjudicielle appelle une réponse affirmative, au motif que la disposition en cause ne fixe pas de délai dans lequel le requérant doit adresser une requête en indemnité à l'autorité administrative avant d'adresser au Conseil d'Etat une demande fondée sur la disposition en cause. De la sorte, une demande introduite sur la base de la disposition en cause, contrairement à l'action de droit commun en réparation d'un dommage extracontractuel, ne se prescrirait pas par suite de l'expiration d'un certain délai à compter des faits générateurs du dommage et/ou de la connaissance de celui-ci.

A.2. Marcel de Chaffoy et le Conseil des ministres affirment que la question préjudicielle appelle une réponse négative puisque la prétendue inégalité ne découlerait pas de la disposition en cause mais de l'article 4 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat ou de l'absence d'une règle de prescription des requêtes en indemnité, à l'instar de l'article 2262*bis*, § 1er, alinéas 2 et 3, du Code civil. Une telle lacune ne pourrait être comblée que par le législateur.

A.3. Selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle ne contiendrait pas de comparaison pertinente de deux catégories de personnes, étant donné que la disposition en cause ne s'applique qu'aux autorités administratives et non aux particuliers, alors que le délai de prescription visé à l'article 2262*bis*, § 1er, alinéas 2 et 3, du Code civil peut courir aussi bien à l'encontre d'une autorité administrative qu'à l'encontre d'un citoyen. La disposition en cause ne priverait pas non plus une catégorie déterminée de personnes d'un avantage qu'elle accorde à d'autres.

A.4. La SNCB affirme que, conformément aux travaux préparatoires de la loi du 10 juin 1998 modifiant certaines dispositions en matière de prescription, le délai de prescription de droit commun prévu à l'article 2262*bis*, § 1er, alinéa 2, du Code civil s'applique aussi bien aux actions basées sur la responsabilité fondée sur la faute qu'aux actions basées sur une responsabilité objective ou sans faute, sauf si des lois particulières concernant la responsabilité extracontractuelle prévoient un régime de prescription propre.

Elle constate dès lors une différence de traitement, en ce qui concerne la prescription, entre l'indemnité en responsabilité extracontractuelle, d'une part, et l'indemnité pour dommage exceptionnel basée sur la disposition en cause, d'autre part, puisqu'une administration qui commet une faute est libérée de toute responsabilité après cinq ou vingt ans, alors que cette même administration ne peut bénéficier de la prescription si elle n'a pas commis de faute et si l'action est intentée sur la base de la disposition en cause. Cette dernière action serait pourtant comparable à d'autres formes de responsabilité sans faute, parce que le dommage est dû à des faits établis et qu'il appartient au requérant de démontrer la circonstance génératrice du dommage pour obtenir une indemnisation.

A.5. Marcel de Chaffoy soutient toutefois qu'une autorité administrative qui, par suite de ses agissements non fautifs, provoque un dommage exceptionnel, ne se trouve pas dans la même situation qu'un justiciable qui cause un dommage par sa faute ou sa négligence coupable. L'intérêt légitime dont tient compte l'article 2262*bis*, § 1er, alinéas 2 et 3, du Code civil, à savoir la nécessité, pour celui qui est mis en cause sur la base de la responsabilité pour faute, de pouvoir encore mener utilement une défense concernant la faute qui lui est reprochée, ne serait effectivement pas présent chez l'autorité administrative mise en cause pour un dommage exceptionnel apparu de son fait.

A.6. Selon le Conseil des ministres, la disposition en cause s'adresse uniquement aux autorités administratives, de sorte qu'une différence de traitement entre plusieurs catégories de personnes ne pourrait découler que d'une autre norme. En outre, la restriction frappant les actions extracontractuelles qui découle des règles de prescription de l'article 2262*bis* du Code civil concernerait également toutes les autorités administratives sans distinction.

La comparaison des catégories de personnes qui relèvent des champs d'application respectifs de l'article 2262*bis* du Code civil et de la disposition en cause ne serait pas non plus pertinente, puisque la compétence du Conseil d'Etat découlant de la disposition en cause est de nature résiduaire, que la demande est fondée sur l'équité et que le dommage doit être causé par l'autorité administrative. En effet, il ne s'agirait pas d'obtenir le respect d'un droit déterminé : un droit subjectif n'apparaîtrait que lorsque le Conseil d'Etat déclare la demande fondée. Selon le Conseil des ministres, la compétence du Conseil d'Etat se distingue de celle des cours et tribunaux ordinaires sur la base d'un double critère : d'une part, le droit objectif opposé à l'équité et, d'autre part, le droit subjectif opposé à l'intérêt.

A.7. Le Conseil des ministres fait valoir que, même si la comparabilité était admise, le but poursuivi est légitime puisque les compétences respectives du Conseil d'Etat et des tribunaux ordinaires et, partant, la différence de traitement découlent des articles 144 et 145 de la Constitution.

A.8.1. La SNCB soutient que la différence de traitement n'est pas justifiée. En effet, la prescription est, selon elle, un moyen de créer de la sécurité juridique. On ne saurait donc comprendre pourquoi le même besoin de sécurité juridique ne s'appliquerait pas à une demande en réparation d'un dommage exceptionnel sur la base de l'équité. Dans les deux situations, l'autorité administrative devrait, après l'écoulement d'un certain délai, être libérée du risque d'être condamnée au paiement d'une indemnité.

A.8.2. Marcel de Chaffoy souligne que le principe de la sécurité juridique le protège lui aussi et qu'il était dans l'impossibilité de tenir compte d'un délai de prescription, dès lors que la disposition en cause n'en impose pas. Si la Cour devait déclarer inconstitutionnelle la disposition en cause, cela entraînerait, pour lui, la prescription de sa demande en raison d'un délai de préavis qu'il ne pouvait pas connaître au moment où il a introduit son recours.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui dispose :

« Dans le cas où il n'existe pas d'autre juridiction compétente, la section du contentieux administratif se prononce en équité par voie d'arrêt, en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé, sur les demandes d'indemnité relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel, moral ou matériel, causé par une autorité administrative.

La demande d'indemnité ne sera recevable qu'après que l'autorité administrative aura rejeté totalement ou partiellement une requête en indemnité, ou négligé pendant soixante jours de statuer à son égard ».

B.1.2. Le Conseil d'Etat demande si cette disposition viole le principe d'égalité et de non-discrimination, dans l'interprétation selon laquelle elle prive l'autorité administrative de toute prescription extinctive, parce qu'elle ne fixe pas de délai dans lequel l'intéressé doit soumettre à l'administration la requête en indemnité, alors qu'une demande en réparation d'un dommage extracontractuel se prescrit par l'écoulement des délais fixés à l'article 2262*bis*, § 1er, alinéas 2 et 3, du Code civil, à savoir 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, ou en tout cas vingt ans à partir du jour qui suit celui où s'est produit le fait qui a provoqué le dommage.

B.2. La Cour doit donc examiner la différence de traitement entre les autorités administratives qui sont confrontées à une demande d'indemnité au sens de la disposition en cause et les autorités administratives qui sont confrontées à une demande fondée sur la responsabilité extracontractuelle de droit commun. Contrairement à ce que fait valoir le Conseil des ministres, les deux catégories d'autorités administratives sont comparables. En effet, elles sont toutes les deux mises en cause pour obtenir la réparation d'un dommage dû à des faits établis qui doivent être démontrés par le demandeur.

B.3. Par la disposition en cause, le législateur a institué une indemnisation sur la base de motifs d'équité (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1939, n° 80, pp. 34-36), dans le respect de la répartition constitutionnelle des compétences entre le pouvoir judiciaire et le Conseil d'Etat. (*ibid.*, pp. 28-29).

B.4. Eu égard à cette répartition constitutionnelle des compétences, le recours prévu par la disposition en cause est nécessairement de nature résiduaire. Le demandeur devant généralement attendre l'issue d'une procédure civile ou d'une procédure devant une autre juridiction administrative, il n'est pas déraisonnable que, contrairement à ce qui est prévu en cas de responsabilité de droit commun des pouvoirs publics, le législateur ait décidé de ne pas prévoir de délai de prescription courant à compter des faits. En effet, la durée de la procédure civile ne dépend pas du demandeur.

B.5.1. La Cour doit toutefois encore examiner si l'absence de délai de prescription, après épuisement des autres voies de recours, peut raisonnablement se justifier. En vertu de la disposition en cause, la demande d'indemnité n'est recevable qu'après que « l'autorité administrative aura rejeté totalement ou partiellement une requête en indemnité, ou négligé pendant soixante jours de statuer à son égard ».

En vertu de l'article 4 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, les demandes d'indemnité « sont prescrites soixante jours après la notification du rejet de la requête en indemnité », ou, si l'autorité administrative néglige de statuer, « trois ans à dater de cette requête ».

Par contre, il n'est pas fixé de délai dans lequel, après l'écoulement de la procédure civile ou de la procédure devant d'autres juridictions administratives, le requérant doit introduire sa requête en indemnité auprès de l'autorité administrative.

B.5.2. Cette absence de délai de prescription se justifie en ce que ces demandes ne concernent pas un droit subjectif, de sorte qu'il n'y a pas de nécessité de pouvoir mener utilement une défense concernant une faute qui serait reprochée à l'autorité administrative. En outre, le Conseil d'Etat, qui statue sur la demande d'indemnité « en tenant compte de toutes

les circonstances d'intérêt public et privé », peut prendre en compte l'absence de réaction du requérant ainsi que la raison qui la justifie (CE, 12 mars 2007, *Van Eeckhout*, n° 168.782). Enfin, l'écoulement du temps peut avoir des conséquences préjudiciables pour le requérant en indemnité, telle que la difficulté de prouver le lien causal entre l'acte non fautif et le dommage.

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

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, interprété en ce sens qu'il ne prévoit aucun délai de prescription dans lequel l'intéressé doit entamer auprès de l'autorité administrative la procédure fixée par cet article pour obtenir une indemnité relative à la réparation d'un dommage exceptionnel, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

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 9 décembre 2010.

Le greffier,

Le président f.f.,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot