

Numéro du rôle : 4897
Arrêt n° 3/2011 du 13 janvier 2011

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative 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 », posée par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke et P. Nihoul, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Melchior, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 11 mars 2010 en cause de Jeanne Debruyne contre la Communauté française et l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 17 mars 2010, la Cour d'appel 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 prescription au recours en annulation d'un acte administratif devant le Conseil d'Etat sans distinguer entre le cas où l'arrêt du Conseil d'Etat a été prononcé dans le délai de prescription en temps utile conformément à l'article 2241 du Code civil et le cas, également visé par la loi du 25 juillet 2008, où l'arrêt a été prononcé au-delà du délai de prescription, 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 proportionnalité, le principe de sécurité juridique, de prééminence du droit et du droit à un procès équitable ? ».

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

- Jeanne Debruyne, demeurant à 6810 Pin, rue Albert Ier;
- le Gouvernement de la Communauté française;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 24 novembre 2010 :

- ont comparu :
 - . Me M. Tabet *loco* Me M. Detry, avocats au barreau de Bruxelles, pour Jeanne Debruyne;
 - . Me F. Viseur, qui comparaisait également *loco* Me S. Depré, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke 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*

Reprenant l'instance initiée par Guy Lejeune, son fils décédé, Jeanne Debruyne sollicite des dommages et intérêts pour licenciement fautif, le Conseil d'Etat ayant annulé, par arrêt du 13 janvier 1988, la décision ministérielle de licenciement, en date du 9 juillet 1985, pour défaut de « motifs admissibles ». Le juge d'instance a considéré que la demande de dommages et intérêts était prescrite, car le délai de prescription quinquennal prenant cours à dater du 1er janvier de l'année 1985 au cours de laquelle elle est née expirait le 31 décembre 1989, alors que la demande de dommages et intérêts a été introduite par citation du 30 janvier 1990.

Dans le cadre de l'instance d'appel, l'appelante soutient que, par suite de l'entrée en vigueur de la loi du 25 juillet 2008, son exploit de citation du 30 janvier 1990 a été signifié dans le délai quinquennal, de sorte que sa demande n'est pas prescrite.

La Communauté française, intimée devant le juge *a quo*, demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle, estimant que les personnes qui ont obtenu un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat avant l'échéance du délai de prescription, comme en l'espèce, ne devraient pas bénéficier de la loi du 25 juillet 2008, car elles avaient la possibilité de saisir le juge civil dans le délai requis.

Constatant qu'en cas d'inconstitutionnalité de la disposition en cause, la créance de l'appelante serait prescrite depuis le 1er janvier 1990, le juge *a quo* a décidé de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1. L'appelante devant le juge *a quo* constate tout d'abord que la question préjudicielle se réfère en réalité à une interprétation législative, ce qui se situe en dehors de la compétence de la Cour, de sorte que la question serait irrecevable.

A supposer que la question soit recevable, elle considère que la disposition en cause n'a pas la portée que la Communauté française veut lui donner. En effet, l'article 4 ne fait que se référer au mode d'interruption de la prescription créé par l'article 2 de la loi du 25 juillet 2008, qui ne fait pas l'objet de la question. La question posée n'est donc pas pertinente et se fonde sur une prémisse erronée, puisqu'elle considère que la disposition en cause crée un mode d'interruption de la prescription - ce qui est l'objet de l'article 2 de la loi précitée -, alors qu'elle se limite à régler l'effet de la loi dans le temps.

Par ailleurs, la question préjudicielle opère une confusion entre la suspension et l'interruption de la prescription. En effet, telle qu'elle est posée, la question préjudicielle se réfère à une suspension - elle laisse subsister un point de départ du délai de prescription antérieur à l'acte interruptif (le recours en annulation devant le Conseil d'Etat) - , alors que la loi du 25 juillet 2008 prévoit une interruption du délai de prescription - qui supprime le premier délai pour en créer un nouveau.

Enfin, la problématique envisagée a été examinée à plusieurs reprises par la Cour dans ses arrêts n^{os} 202/2009 du 23 décembre 2009 et 31/2010 du 30 mars 2010, et il n'y a aucune raison de revenir sur cette jurisprudence, le requérant devant le Conseil d'Etat n'étant, pour le surplus, aucunement maître ni de la durée de la procédure ni de la date du prononcé ou de la notification de l'arrêt.

A.2. Le Gouvernement de la Communauté française, intimé devant le juge *a quo*, rappelle que la loi du 25 juillet 2008 a été adoptée afin de conférer au recours en annulation devant le Conseil d'Etat le même effet interruptif de prescription que celui d'une citation en justice, après que les arrêts de la Cour de cassation du

16 février 2006 et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ont reconnu que pareil recours ne suspendait pas le délai de prescription prévu par l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

Se référant aux travaux préparatoires de la loi du 25 juillet 2008, le Gouvernement de la Communauté française rappelle que la loi du 25 juillet 2008 a été adoptée afin de mettre fin à l'insécurité juridique existant, avant la jurisprudence précitée, quant à l'effet interruptif d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat sur le droit d'agir en dommages et intérêts devant le juge civil, en raison de la durée de la procédure devant le Conseil d'Etat.

Or, en ce qui concerne l'affaire en cause, l'arrêt d'annulation a été prononcé le 13 janvier 1988, soit moins de deux ans et demi après l'introduction du recours, de sorte que l'action civile aurait pu être introduite dans le délai de prescription quinquennal expirant le 31 décembre 1989, le requérant devant le Conseil d'Etat disposant ensuite de plus de 23 mois pour agir en responsabilité civile.

Il en résulte qu'interprété en ce sens qu'il s'applique sans distinction de temps et sans tenir compte du fait que l'arrêt d'annulation a été rendu dans le délai initial de prescription, l'article 4 de la loi du 25 juillet 2008 méconnaît les articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que l'objectif poursuivi par le législateur. A cet égard, il est important de constater que la prescription en cause n'est pas celle du droit commun, mais est une prescription d'ordre public. Enfin, si la loi du 25 juillet 2008 a pu trouver à s'appliquer en l'espèce, c'est en raison du fait que la procédure d'appel n'a pu être menée dans le délai raisonnable au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Gouvernement de la Communauté française estime donc que la question préjudicielle appelle une réponse positive.

A.3. Après avoir rappelé la jurisprudence de la Cour relative à la disposition en cause, le Conseil des ministres considère que la Cour admet la légitimité de l'effet rétroactif de cette disposition; la seule question qui se pose concerne donc l'absence de distinction entre les débiteurs dont le créancier a obtenu un arrêt d'annulation dans le délai légal de prescription et les débiteurs dont le créancier a obtenu un tel arrêt en dehors du délai légal de prescription.

Selon le Conseil des ministres, il découle de la jurisprudence de la Cour que la distinction opérée par le législateur entre les débiteurs dont la dette est prescrite par une décision passée en force de chose jugée et les autres, est basée sur un critère objectif. *A contrario*, toute autre différence entre les créanciers qui auraient obtenu un arrêt du Conseil d'Etat dans le délai de prescription ou en dehors de ce délai serait manifestement contraire à l'objectif du législateur et au principe d'égalité et de non-discrimination, dès lors qu'elle n'aurait pas été fondée sur un critère objectif et aurait des effets totalement disproportionnés.

La disposition en cause vise en effet précisément à traiter de la même manière les justiciables qui se trouvent dans la même situation, à savoir ceux qui ont légitimement pu croire que la prescription ne courait plus contre eux par l'effet de leur recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Que l'arrêt du Conseil d'Etat ait été prononcé dans ou hors du délai de prescription quinquennal, il n'y a pas de raison que ce délai soit amputé du délai nécessaire au Conseil d'Etat pour rendre son arrêt d'annulation. Par ailleurs, dans l'hypothèse où l'arrêt d'annulation aurait été prononcé la veille du jour de l'expiration du délai de prescription, force est d'admettre que l'objectif du législateur ne serait pas atteint si on suivait l'argumentation de la Communauté française.

Pour le surplus, le Conseil des ministres rappelle que l'ingérence du législateur dans des procédures judiciaires en cours est admise au regard du droit au procès équitable, si cette ingérence est justifiée par un motif impérieux d'intérêt général, ce qui est le cas en l'espèce, puisqu'il s'agit d'éviter, d'une part, l'insécurité juridique découlant des arrêts de la Cour de cassation du 16 février 2006 et, d'autre part, de faire peser sur les seuls créanciers des pouvoirs publics la charge du risque de prescription découlant de la longueur des procédures devant le Conseil d'Etat.

Le Conseil des ministres conclut que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.4. L'appelante devant le juge *a quo* répond que la loi du 25 juillet 2008 était motivée par le fait que les justiciables pouvaient, compte tenu de la controverse existant avant les arrêts de la Cour de cassation du 16 février 2006, supposer que leur recours au Conseil d'Etat interrompait la prescription; dans le cas présent, le justiciable a pu raisonnablement penser que son recours au Conseil d'Etat interrompait la prescription, de sorte qu'il est bien visé par l'objectif de la disposition en cause.

A.5.1. En ce qui concerne l'argumentation de l'appelante devant le juge *a quo*, le Gouvernement de la Communauté française répond que, dès lors qu'elle vise les articles 10 et 11 de la Constitution, la question préjudicielle porte sur les normes de référence de la Cour, et est donc recevable.

Si l'article 4 en cause n'a de sens que s'il est lu en relation avec l'article 2 de la loi du 25 juillet 2008, ce n'est toutefois pas l'article 2 qui pose problème, mais l'article 4 qui a pour effet de rendre l'article 2 applicable au litige dont est saisi le juge *a quo*. En outre, le mécanisme instauré par la loi du 25 juillet 2008 est celui d'une interruption de la prescription, et non une suspension de la prescription, cette dernière opération n'étant pas pertinente en l'espèce.

Pour le surplus, il est inexact de considérer qu'un requérant ne peut connaître la date du prononcé d'un arrêt, la date de fixation lui permettant de présumer la date à laquelle un arrêt sera rendu, et par conséquent d'apprécier si cet arrêt interviendra avant ou après le délai de prescription.

A.5.2. En ce qui concerne l'argumentation du Conseil des ministres, le Gouvernement de la Communauté française répond qu'il est inexact de considérer que la Cour aurait admis, de manière générale, l'effet rétroactif de la loi du 25 juillet 2008, la jurisprudence de la Cour concernant des circonstances autres que celles de l'espèce.

Le Gouvernement de la Communauté française constate que le critère retenu par le législateur n'est pas adéquat par rapport à la situation dénoncée par la question préjudicielle. Des créanciers qui ont obtenu un arrêt d'annulation la veille de l'échéance du délai de prescription ne se trouvent pas dans la même situation que ceux qui ont obtenu cet arrêt le lendemain, le cas d'espèce concernant un créancier qui a obtenu cet arrêt bien avant la veille de l'échéance du délai.

Enfin, la Cour doit avoir égard aux circonstances particulières du litige devant le juge *a quo* pour apprécier si la disposition viole ou non les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.6. Le Conseil des ministres répond que la disposition en cause est justifiée par la volonté d'appliquer la nouvelle législation aux affaires passées, pour lesquelles les justiciables pouvaient légitimement croire à une suspension du délai de prescription. Pour le surplus, le législateur ne voulait pas remettre en question les affaires ayant fait l'objet d'une décision coulée en force de chose jugée et constatant la prescription.

Le législateur a donc choisi un critère objectif de distinction des affaires : d'une part, celles qui ont fait l'objet d'une décision passée en force de chose jugée, auxquelles ne s'applique pas la nouvelle législation, et, d'autre part, toutes les autres affaires qui sont toujours pendantes devant une juridiction, quelle qu'elle soit, en ce compris donc les affaires dans le cadre desquelles un arrêt du Conseil d'Etat a été prononcé dans le délai de prescription, ce qui est le cas en l'espèce.

Compte tenu du fait que la disposition est justifiée par le souci du législateur de prendre en compte la croyance légitime des justiciables que le délai de prescription était suspendu pendant la durée de la procédure au Conseil d'Etat, la date à laquelle l'arrêt du Conseil d'Etat a été prononcé importe peu; la situation d'une personne ayant obtenu un arrêt du Conseil d'Etat dans le délai de prescription et celle ayant obtenu cet arrêt en dehors de ce délai n'est donc pas différente, compte tenu de l'objectif poursuivi par la disposition en cause.

- B -

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 226*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'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.2.1. L'article 2 de la loi du 25 juillet 2008 dispose :

« L'article 2244 du Code civil est complété par deux alinéas rédigés comme suit :

‘ Une citation en justice interrompt la prescription jusqu'au prononcé d'une décision définitive.

Pour l'application de la présente section, un recours en annulation d'un acte administratif devant le Conseil d'Etat a, à l'égard de l'action en réparation du dommage causé par l'acte administratif annulé, les mêmes effets qu'une citation en justice. ’ ».

B.2.2. L'article 4, en cause, de la loi du 25 juillet 2008 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 ».

B.3.1. Dans la question préjudicielle, il est demandé à la Cour de contrôler la disposition en cause au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, ainsi que de son article 16, combinés ou non, d'une part, 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 et,

d'autre part, avec le principe de non-rétroactivité, avec le principe de proportionnalité et avec les principes de la sécurité juridique, de la prééminence du droit et du droit à un procès équitable.

A cet égard, la Cour doit examiner si la disposition en cause ne viole pas les dispositions précitées, en ce qu'elle n'opère pas une distinction, en ce qui concerne les actions pendantes auxquelles la loi est applicable en vertu de la disposition transitoire en cause, entre les personnes concernées par un arrêt du Conseil d'Etat prononcé dans le délai de prescription, et celles concernées par un arrêt du Conseil d'Etat prononcé au-delà du délai de prescription, la première catégorie de personnes ayant, dans l'argumentation de la partie intimée devant le juge *a quo*, disposé de la possibilité de saisir le juge civil « en temps utile ».

B.3.2. En l'espèce, le requérant devant le Conseil d'Etat a obtenu un arrêt d'annulation le 13 janvier 1988, de sorte que le délai de prescription quinquennal de sa créance en dommages et intérêts, prévu par l'article 1er de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces (devenu l'article 100 des lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'Etat), venait à échéance le 31 décembre 1989; le requérant a introduit son action civile le 30 janvier 1990.

Le litige devant le juge *a quo* concerne la procédure d'appel du jugement constatant, avant l'entrée en vigueur de la loi du 25 juillet 2008, que la demande du requérant était prescrite.

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 en cause. 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 soit applicable à toutes les affaires « pendantes », devant le Conseil d'Etat et devant les juridictions civiles, 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 recevables.

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 but d'influencer dans un sens déterminé l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, 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 en cause, 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 un recours en annulation devant le Conseil d'Etat interrompait la prescription du droit à demander devant un tribunal civil des dommages et intérêts fondé sur un acte illicite des autorités 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, limitée 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. 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.10.1. En décidant d'appliquer la loi du 25 juillet 2008 à toutes les affaires « pendantes », sauf lorsqu'une décision judiciaire devenue définitive a déclaré prescrite l'action en dommages et intérêts, le législateur a donc choisi de traiter de manière identique toutes les personnes concernées par un recours devant le Conseil d'Etat introduit avant une action en responsabilité civile, sous la seule réserve de ne pas remettre en cause les décisions judiciaires devenues définitives.

B.10.2. L'absence de distinction, en ce qui concerne les actions pendantes auxquelles la loi est applicable en vertu de la disposition transitoire en cause, entre, d'une part, les personnes concernées par un arrêt du Conseil d'Etat prononcé dans le délai de prescription, et, d'autre part, celles concernées par un arrêt du Conseil d'Etat prononcé au-delà du délai de prescription, est raisonnablement justifiée par l'objectif poursuivi par le législateur de prendre en considération - et de traiter par conséquent de manière identique - la situation de toutes les personnes qui ont pu croire, avant les arrêts de la Cour de cassation du 16 février 2006, que la durée de la procédure devant le Conseil d'Etat interrompait ou suspendait la prescription de leur action en responsabilité civile subséquente.

La circonstance que le Conseil d'Etat se soit prononcé ou non dans le délai de prescription, préalablement à l'introduction de l'action civile, ne constitue donc pas un critère

pertinent au regard de l'objectif poursuivi par la disposition transitoire en cause, qui pourrait justifier une distinction quant à l'application de la loi du 25 juillet 2008 aux procédures pendantes.

B.11. Il ressort de ce qui précède que la question préjudicielle par laquelle 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 appelle une réponse négative.

B.12. Le contrôle de la disposition en cause au regard des autres dispositions constitutionnelles ou conventionnelles ou des principes évoqués en B.3.1, éventuellement combinés avec les articles 10 et 11 de la Constitution, ne conduit pas à une autre conclusion.

B.13. 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, 11 et 16 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de non-rétroactivité, avec le principe de proportionnalité et avec les principes de la sécurité juridique, de la prééminence du droit et du droit à un procès équitable.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 13 janvier 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior