

Numéro du rôle : 4898
Arrêt n° 38/2011 du 15 mars 2011

## ARRÊT

---

*En cause* : les questions préjudicielles relatives à l'article 128 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral et à l'article 101 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par arrêté royal du 17 juillet 1991, posées par le Tribunal de première instance d'Anvers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey 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 M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 26 février 2010 en cause de Kevin Hooge contre la province d'Anvers, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 17 mars 2010, le Tribunal de première instance d'Anvers a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 128 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce sens que les provinces n'ont pas été visées à l'article 128 de la loi précitée, ce qui a pour effet que la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces, modifiée par la loi du 24 décembre 1976, continue à produire intégralement ses effets sur les créances envers la province, alors qu'un autre système est entré en vigueur pour les créances envers l'Etat fédéral ? »;

2. « L'article 101 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par arrêté royal du 17 juillet 1991, auquel il a été donné suite dans la loi du 25 juillet 2008 modifiant le Code civil, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce sens qu'en ce qui concerne les provinces, la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces, modifiée par la loi du 24 décembre 1976, continue à produire intégralement ses effets sur les créances envers la province, alors qu'un autre système plus favorable est entré en vigueur pour les créances envers l'Etat fédéral, en ce sens qu'en ce qui concerne les créances envers l'Etat fédéral, la prescription est interrompue conformément aux règles du droit commun et plus spécifiquement conformément à l'article 2244 modifié du Code civil ? ».

Kevin Hooge, demeurant à 2880 Bornem, Rijksweg 119A, a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 1er décembre 2010 :

- a comparu Me E. Wellekens, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me M. Deckers, avocat au barreau d'Anvers, pour Kevin Hooge;

- les juges-rapporteurs E. De Groot et J. Spreutels ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;

- 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*

La juridiction *a quo* connaît de l'action intentée par K. Hooge, fondée sur l'article 1382 du Code civil, visant à entendre condamner la province d'Anvers au paiement d'une indemnité de 150 000 euros, à majorer des intérêts compensatoires, des intérêts judiciaires et des frais d'instance.

La partie défenderesse dans l'instance soumise au juge *a quo* conclut que l'action de K. Hooge est prescrite, parce que le délai de prescription a, en l'espèce, commencé à courir le 1er janvier 2002, à savoir le premier janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle la créance est née. La créance est née à l'égard de la province le 31 janvier 2002, soit la date de la décision prise par la commission administrative du « Provinciaal Instituut voor Voeding te Antwerpen » (ci-après : « PIVA ») d'exclure définitivement K. Hooge du « PIVA ».

K. Hooge a contesté cette décision du 31 janvier 2002 devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, qui, par arrêt n° 171.521, a annulé la décision précitée le 24 mai 2007.

Compte tenu des articles 1er, 2 et 8 de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces, le juge *a quo* observe que la créance est prescrite. Selon lui, il convient toutefois également de constater que, par suite de la modification de l'article 2244 du Code civil par la loi du 25 juillet 2008 et de la modification de la loi du 6 février 1970 par la loi du 22 mai 2003, l'Etat fédéral bénéficie d'un régime de prescription plus favorable, de sorte qu'il pourrait éventuellement exister, en l'espèce, une différence inconstitutionnelle entre le régime des créances à charge des provinces, d'une part, et le régime des créances à charge de l'Etat fédéral, d'autre part.

Le juge *a quo* pose dès lors les questions préjudicielles reproduites plus haut.

### III. *En droit*

- A -

La partie demanderesse devant le juge *a quo* expose que l'article 128 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral n'a pas supprimé le délai de prescription au profit des provinces, de sorte qu'en l'espèce, il existe deux délais de prescription distincts : pour les créances à l'égard de l'Etat et pour les créances à l'égard de la province.

Cette différence recèle une inconstitutionnalité manifeste, de sorte que les questions préjudicielles appellent une réponse affirmative.

- B -

B.1.1. L'article 128 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral dispose :

« Sont abrogés pour les services visés à l'article 2 :

[...]

11° la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces, modifiée par la loi du 24 décembre 1976 ».

B.1.2. L'article 2 de la loi précitée du 22 mai 2003 dispose :

« Pour l'application de la présente loi, il faut entendre par ' services ' les administrations, organismes et entreprises de l'Etat fédéral, classés dans l'une des catégories suivantes :

1° l'administration générale, qui regroupe tous les services publics fédéraux;

2° les administrations dotées d'une autonomie de gestion mais sans personnalité juridique, dénommées ' services administratifs à comptabilité autonome ';

3° les organismes d'administration publique dotés de la personnalité juridique, appelés ' organismes administratifs publics ', à l'exclusion des organismes publics de sécurité sociale de la catégorie D de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et des institutions publiques de sécurité sociale reprises dans l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale;

4° les entreprises à caractère commercial, industriel ou financier, dotées d'un régime d'autonomie mais sans personnalité juridique, appelées ' entreprises d'Etat ' ».

B.1.3. L'article 101 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par arrêté royal du 17 juillet 1991, dispose :

« La prescription est interrompue conformément aux règles du droit commun ».

B.1.4. L'article 2244 du Code civil, tel qu'il a été modifié par l'article 2 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, dispose :

« Une citation en justice, un commandement ou une saisie, signifiés à celui qu'on veut empêcher de prescrire, forment l'interruption civile.

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.1.5. L'article 2 de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces dispose :

« La prescription est interrompue par exploit d'huissier de justice, ainsi que par une reconnaissance de dette faite par l'Etat.

L'intentement d'une action en justice suspend la prescription jusqu'au prononcé d'une décision définitive ».

B.1.6. Conformément à l'article 8 de la loi du 6 février 1970, les articles 1er, 2, 4, 5, 6 et 7 sont applicables aux créances à charge ou au profit des provinces.

Conformément à l'article 1er de la loi précitée, les créances à charge des provinces sont prescrites lorsque :

1) devant être produites selon les modalités fixées par la loi ou le règlement, elles ne l'ont pas été dans le délai de cinq ans à partir du 1er janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle elles sont nées;

2) les créances, bien que produites dans les délais, n'ont pas été ordonnancées dans le délai de cinq ans à partir du 1er janvier de l'année pendant laquelle elles ont été produites;

3) les créances n'ont pas été ordonnancées dans le délai de dix ans à partir du 1er janvier de l'année pendant laquelle elles sont nées.

B.1.7. Il résulte de ces dispositions que l'introduction, devant le Conseil d'Etat, d'un recours en annulation d'un acte administratif pris par les autorités visées à l'article 2 de la loi du 22 mai 2003 a pour effet, en vertu de l'article 2244, alinéa 3, du Code civil modifié par la loi du 25 juillet 2008, de suspendre la prescription en ce qui concerne les actions en dommages et intérêts dirigées contre ces autorités; en revanche, l'introduction d'un tel recours n'a pas cet effet lorsqu'il est dirigé contre un acte administratif pris par l'une des autorités provinciales, l'introduction d'un tel recours n'étant pas mentionnée à l'article 2 de la loi du 6 février 1970, qui est resté applicable aux provinces après l'entrée en vigueur de l'article 128, en cause, de la loi du 22 mai 2003. Il ressort d'ailleurs du jugement de renvoi

que l'action introduite par la partie demanderesse devant le juge *a quo* à charge de la province est prescrite, étant donné que le délai de prescription court à compter du 1er janvier 2002; en effet, la créance est née le 31 janvier 2002, à savoir la date de la décision de la commission administrative et le recours en annulation introduit auprès de la section du contentieux administratif n'est pas un exploit d'huissier de justice au sens de l'article 2 de la loi du 6 février 1970, le délai de prescription ne pouvant dès lors être considéré comme interrompu.

B.2.1. Le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 128 de la loi du 22 mai 2003, ou l'article 101 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le régime de prescription plus favorable au créancier, établi par l'article 2244 du Code civil, n'est pas applicable aux provinces.

Il ressort des faits de l'instance soumise au juge *a quo* et du jugement de renvoi que le juge *a quo* s'interroge en particulier sur la différence de traitement en matière d'interruption du délai de prescription.

B.2.2. La Cour ne doit pas examiner, dans la présente affaire, s'il est justifié de soumettre les actions dirigées contre les provinces à un délai de prescription différent de celui auquel sont soumises les actions dirigées contre l'Etat fédéral. Elle doit seulement se demander s'il est raisonnablement justifié de soumettre les actions dirigées contre les provinces à un autre régime d'interruption du délai de prescription que celui auquel sont soumises les actions dirigées contre l'Etat.

B.3.1. 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.3.2. 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.3.3. Il ressort également 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, n° 4-10/3, pp. 15-16).

B.3.4. 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.4. En soumettant ou non les actions en cause au nouveau régime de l'article 2244 du Code civil, selon qu'elles sont dirigées contre l'Etat ou contre les provinces, le législateur s'est fondé sur un critère objectif : nonobstant que l'Etat comme les provinces servent l'intérêt général, il peut être établi objectivement si une créance est dirigée contre l'Etat ou contre la province.

B.5. En ne soumettant pas les créances dirigées contre la province à la règle contenue dans l'article 2244 du Code civil, le législateur a pris une mesure qui n'est pas en rapport avec le but poursuivi, qui consiste à offrir une plus grande sécurité juridique pour que les particuliers puissent recouvrer leur créance à charge des pouvoirs publics, après une annulation par le Conseil d'Etat.



Il n'apparaît pas pourquoi la nouvelle règle de l'article 2244 du Code civil ne s'applique pas aux créances à charge des provinces. Du point de vue du particulier, il n'existe en outre aucune distinction selon que la créance doit être payée par l'Etat ou par les provinces. Pour le particulier, ces deux institutions publiques relèvent des pouvoirs publics.

B.6. La différence de traitement est discriminatoire.

B.7.1. Cette discrimination ne trouve cependant pas sa source dans l'article 128 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral ni dans l'article 101 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991.

C'est l'article 2 de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces qui viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne prévoit pas, par analogie avec l'article 2244 du Code civil, qu'un recours en annulation d'un acte administratif introduit devant le Conseil d'Etat a les mêmes effets, pour l'action en réparation du dommage causé par l'acte administratif annulé, qu'une citation en justice.

B.7.2. Dès lors que la lacune attestée en B.7.1 est située dans l'article 2 précité, il appartient au juge *a quo* de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée par la Cour, ce constat étant exprimé en des termes suffisamment précis et complets pour permettre que cette disposition soit appliquée dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution. Par conséquent, il appartient au juge *a quo* de considérer que l'introduction d'un recours en annulation d'un acte administratif auprès du Conseil d'Etat interrompt le délai de prescription.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 128 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral et l'article 101 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par arrêté royal du 17 juillet 1991, ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

L'article 2 de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne prévoit pas qu'un recours en annulation d'un acte administratif auprès du Conseil d'Etat a les mêmes effets, pour l'action en réparation du dommage causé par l'acte administratif annulé, qu'une citation en justice.

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 15 mars 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt