

Numéro du rôle : 5525
Arrêt n° 140/2013 du 17 octobre 2013

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, et à l'article 131, alinéa 2, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, posée par la Cour d'appel de Gand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 22 novembre 2012 en cause de la société de droit néerlandais « Eurometaal N.V. » contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 4 décembre 2012, la Cour d'appel de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1er, alinéa 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, formant l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, et le régime transitoire prévu par la loi du 22 mai 2003 violent-ils les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, eu égard notamment à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, en ce qu'ils prévoient, pour les actions en indemnisation fondées sur la responsabilité extracontractuelle des pouvoirs publics résultant de la faute commise par un organe ou un préposé de ceux-ci, un délai de prescription quinquennal qui commence à courir le 1er janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle la créance est née, alors que le délai de prescription des actions de l'Etat en responsabilité extracontractuelle était de trente ans à l'époque de la commission de la faute (étant entendu qu'après l'entrée en vigueur de la loi du 10 juin 1998, l'Etat disposait encore, dans les cas où il avait connaissance du dommage et de l'identité de la personne responsable, d'un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi susdite pour introduire son action) ? »

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la société de droit néerlandais « Eurometaal N.V. », faisant élection de domicile à 1930 Zaventem, Excelsiorlaan 13;

- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 18 septembre 2013 :

- ont comparu :

- . Me H. Vandenberghe, Me C. De Scheemaecker et Me P. De Scheemaecker, avocats au barreau de Bruxelles, pour la société « Eurometaal N.V. »;

- . Me L. Schellekens, qui comparaisait également *loco* Me B. Kohl et Me D. D'Hooghe, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et T. Giet 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 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le litige au fond concerne une action en réparation d'un dommage intentée le 2 avril 1999 par la société « Eurometaal N.V. » contre l'Etat belge, en raison de la conclusion abusive, en 1985, d'un contrat de gré à gré avec la firme américaine « General Defense Corporation » pour la fourniture de 114 400 obus et 113 500 détonateurs au Ministère de la Défense nationale.

Par jugement interlocutoire du 30 avril 2001, l'action de la société « Eurometaal N.V. » a été déclarée recevable, mais l'examen de l'affaire a été suspendu dans l'attente d'une décision définitive sur l'action publique. Par jugement définitif du 18 mars 2005, le Tribunal de première instance de Bruxelles a jugé que l'action de la société « Eurometaal N.V. » était prescrite. Appel de cette décision a été interjeté par la société « Eurometaal N.V. » et, dans la mesure où l'action de la société « Eurometaal N.V. » avait été déclarée recevable, par l'Etat belge.

Par un premier arrêt, du 10 septembre 2008, la Cour d'appel de Bruxelles a déclaré les appels recevables. Par un deuxième arrêt, du 18 février 2009, elle a jugé que l'action n'était pas prescrite et que les actes fautifs des agents de l'Etat belge devaient être imputés à l'Etat belge, celui-ci étant ainsi directement responsable sur la base de l'article 1382 du Code civil. Par son arrêt définitif du 30 juin 2009, la Cour d'appel de Bruxelles a décidé qu'il était établi de manière concluante que, sans la corruption, le contrat aurait été attribué à la société « Eurometaal N.V. » et elle a accordé à celle-ci une indemnité de 12 609 224 euros, augmentée des intérêts.

L'Etat belge s'est pourvu en cassation contre les arrêts des 18 février 2009 et 30 juin 2009. La Cour de cassation a mis ces deux arrêts à néant, le 24 janvier 2011, pour violation du principe de la continuité du siège (article 179, alinéa 2, du Code judiciaire) et a ensuite renvoyé l'affaire devant la Cour d'appel de Gand.

La Cour d'appel de Gand pose la question préjudicielle précitée. Elle observe, en ce qui concerne la prescription, qu'au moment où la créance de la société « Eurometaal N.V. » aurait été prescrite en application de l'actuel article 100, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat (période du 1er janvier 1985 au 31 décembre 1989), le délai de droit commun pour les actions en réparation d'un dommage était encore de trente ans.

La juridiction *a quo* considère que, dans le cas d'espèce, tous les éléments nécessaires pour pouvoir intenter une action en responsabilité contre l'Etat belge étaient connus de la société « Eurometaal N.V. » et « pouvaient être constatés », par conséquent, dans le délai de prescription fixé par l'article 100, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat. La juridiction *a quo* considère dès lors que l'action de la société « Eurometaal N.V. » est prescrite. La société « Eurometaal N.V. » se réfère toutefois à l'arrêt *Zouboulidis* c. Grèce, du 25 juin 2009, dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'application, par les tribunaux grecs, d'un délai de prescription de deux ans à compter de la naissance du droit de créance des fonctionnaires à l'encontre de l'Etat grec était contraire au droit de propriété garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme est arrivée à cette conclusion parce que, pour les créances de l'Etat grec, la législation grecque prévoit des délais de prescription qui varient de cinq à vingt ans et sont donc deux à dix fois supérieurs au délai biennal dont le requérant disposait et parce que les arguments invoqués de manière abstraite et générale par l'Etat grec ne pouvaient pas suffire pour justifier un délai de prescription de seulement deux ans.

La juridiction *a quo* pose dès lors la question préjudicielle précitée.

### III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le Conseil des ministres soutient qu'il y a lieu de comprendre la question préjudicielle en ce sens que la Cour doit vérifier si l'article 100, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat et le régime transitoire prévu par la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral (à savoir l'article 131) violent les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, en ce qu'ils s'appliquent aux actions en réparation d'un dommage fondées sur la responsabilité extracontractuelle et en ce que, au moment de la prétendue faute, le délai de prescription était de cinq ans ou de trente ans. Les catégories à comparer sont, d'une part, les actions en responsabilité extracontractuelle intentées par des particuliers (ou par une autre autorité publique) en raison d'un dommage causé par l'Etat belge, auxquelles s'applique un délai de prescription quinquennal, et, d'autre part, les actions en responsabilité extracontractuelle intentées par l'Etat belge en raison d'un dommage causé par des particuliers (ou par une autre autorité publique), auxquelles s'appliquait un délai de prescription trentenaire (délai que la loi du 10 juin 1998 modifiant certaines dispositions en matière de prescription a porté désormais également à cinq ans). La loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral a réformé en profondeur le régime de la prescription des créances à charge de l'Etat fédéral; toutefois, l'article 131, alinéa 2, de la loi précitée prévoit que l'article 100, alinéa 1er, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat reste applicable aux créances à charge de l'Etat fédéral qui sont nées avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003.

Le Conseil des ministres observe ensuite que, conformément à l'article 100, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, les créances qui doivent être produites, en ce compris les actions en réparation d'un dommage fondées sur la responsabilité extracontractuelle de l'Etat belge, sont soumises à un double délai de prescription de cinq ans, pour autant que la production de ces créances aura effectivement eu lieu. Si la créance n'est pas produite, elle se prescrit par cinq ans, à compter du premier janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle elle est née. Si elle est effectivement produite, elle se prescrit par cinq ans à compter du premier janvier de l'année au cours de laquelle elle a été produite, pour autant qu'elle n'ait pas été ordonnée dans ce délai. Ce double délai de prescription a pour effet que la créance se prescrit au plus tard après neuf ans à compter du premier janvier de l'année de calendrier au cours de laquelle elle est devenue exigible.

A.1.2. Le Conseil des ministres considère que la distinction entre les catégories de créances à comparer repose sur un critère objectif : l'Etat sert l'intérêt général et les particuliers agissent en considération de leur intérêt personnel.

Le Conseil des ministres soutient ensuite que la différence est raisonnablement justifiée et qu'elle n'est pas disproportionnée à l'objectif poursuivi. La jurisprudence constante de la Cour citée par le Conseil des ministres confirme ce point de vue (voy. les arrêts n<sup>os</sup> 32/96, 75/97, 5/99, 85/2001, 42/2002, 64/2002, 37/2003, 1/2004, 86/2004, 127/2004, 165/2004, 170/2004, 153/2006, 90/2007, 17/2008 et 147/2012). Il y a donc lieu de conclure que le délai de prescription spécial de cinq ans pour les actions en responsabilité extracontractuelle dirigées contre l'Etat constitue une mesure qui n'est pas disproportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur, de sorte qu'il ne saurait être question d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.1.3. En ce qui concerne la violation éventuelle des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le droit d'accès à un juge et avec le droit au respect des biens, le Conseil des ministres observe qu'il n'y a pas de violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, parce que, eu égard au fait que le délai de prescription de l'action en responsabilité extracontractuelle dirigée contre l'Etat ne débute pas avant la naissance de la créance, les normes en cause ne mettent pas la personne lésée dans l'impossibilité d'agir en justice dans le délai quinquennal.

En ce qui concerne la violation éventuelle du droit au respect des biens, le Conseil des ministres soutient que la prescription quinquennale est prévue par l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, qu'elle poursuit un objectif d'utilité publique et qu'elle n'est pas disproportionnée aux droits fondamentaux de la personne lésée, de sorte qu'il est satisfait aux conditions de l'article 1er, deuxième alinéa, du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. En outre, la Cour a jugé dans son arrêt n<sup>o</sup> 1/2004

qu'un délai de prescription dérogatoire au droit commun n'était pas contraire à l'article 1er du Premier Protocole additionnel dès lors qu'il est constaté que ce délai n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

La référence à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 25 juin 2009, *Zouboulidis c. Grèce*, n'est pas non plus pertinente, selon le Conseil des ministres, au regard de la question préjudicielle posée. Tout d'abord, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur la base des éléments concrets, propres à l'affaire. La Cour constitutionnelle, quant à elle, doit se limiter à répondre, de manière générale et abstraite, à la question de constitutionnalité qui lui est posée, sans tenir compte du règlement du litige devant le juge *a quo*. Ensuite, le principe de la sécurité juridique permet qu'un délai de prescription dérogatoire au droit commun soit d'application aux créances à charge de l'Etat. Dans l'arrêt du 8 septembre 2011 (CJUE, C-89/10 et 96/10), la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que l'article 100, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat était compatible avec le droit de l'Union. Selon la Cour de justice, le principe d'effectivité n'est pas méconnu dans le cas d'un délai national de prescription qui serait plus avantageux pour l'administration fiscale que le délai de prescription en vigueur pour les particuliers. Enfin, le Conseil des ministres estime que l'affaire devant le juge *a quo* et l'affaire *Zouboulidis* ne sont pas comparables, parce que cette dernière se situe dans la sphère contractuelle, alors que l'affaire devant le juge *a quo* appartient à la sphère extracontractuelle, et parce que, dans l'affaire *Zouboulidis*, le fonctionnaire ne disposait que d'un délai biennal, alors que dans la présente affaire, le particulier dispose d'un délai quinquennal.

A.2.1. La demanderesse originaire, la société « Eurometaal N.V. », souligne que les arrêts prononcés par la Cour concernant la constitutionnalité de l'article 100, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat sont antérieurs à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 25 juin 2009, *Zouboulidis c. Grèce*. Selon la demanderesse originaire, l'arrêt précité du 25 juin 2009 remet cette jurisprudence en cause. L'instauration, par l'article 100, d'un délai de prescription relativement court et dérogatoire au régime de droit commun constitue une atteinte au droit au respect des biens, garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Il peut être déduit de l'arrêt précité de la Cour européenne des droits de l'homme que la seule appartenance à la structure de l'Etat ne suffit pas en soi pour légitimer, en toutes circonstances, l'application de privilèges étatiques; le privilège doit être nécessaire au bon exercice des fonctions publiques. Le simple intérêt de trésorerie de l'Etat ne peut pas être assimilé à l'intérêt public ou général qui justifierait alors l'atteinte aux droits de l'individu. Le souci d'apurer de manière prompte les dettes de l'Etat et d'éviter que le budget de l'autorité publique soit surchargé de dépenses imprévues ne saurait en soi, selon la demanderesse originaire, constituer une justification de l'atteinte significative à son droit de propriété.

A.2.2. La demanderesse originaire soutient que l'autorité publique est soumise, selon le droit matériel, aux mêmes règles que celles qui s'appliquent aux personnes privées. Rien ne saurait justifier que la qualité spécifique d'une partie donnât lieu à un délai de prescription spécifique lorsque le fondement de l'action est le même et que les conditions dans lesquelles l'action est intentée sont donc soumises à des exigences identiques.

En outre, les conditions dans lesquelles il est satisfait au délai de prescription quinquennal spécifique prévu au profit de l'Etat belge ne sont ni pertinentes ni proportionnées au regard de la nature particulière de l'action extracontractuelle. Selon la demanderesse originaire, le fait qu'un certain nombre d'actions extracontractuelles contre d'autres autorités publiques que l'Etat belge, les communautés et les régions relèvent bien du régime de droit commun et non de l'article 100 en est la démonstration. Ces autorités pourraient pourtant également invoquer les motifs de trésorerie. Par ailleurs, de par sa nature, le schéma procédural invoqué de production et d'ordonnancement n'est pas adapté à une action en responsabilité. La production d'une demande de réparation fondée sur une responsabilité extracontractuelle doit contenir des éléments qui impliquent la connaissance complète du dossier. Il procède d'une prudence élémentaire et du respect pour les droits de la personne lésée que, lorsqu'une enquête pénale portant sur une affaire de corruption est en cours, la personne potentiellement lésée attende le résultat de cette enquête, certainement lorsque l'autorité publique elle-même nie formellement la fraude dans le cadre d'un procès. De plus, la personne lésée doit également respecter la présomption d'innocence.

A.2.3. Selon la demanderesse originaire, l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat viole directement l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le droit d'accès à un juge comprend, entre autres, le droit de demander effectivement réparation d'infractions commises par des membres

du personnel de l'autorité publique. L'application d'un délai de prescription extrêmement court et dérogatoire au droit commun constitue un obstacle de procédure qui peut empêcher un citoyen d'avoir accès à un tribunal afin de faire valoir une créance dont il est titulaire à l'égard d'une autorité publique; cet obstacle de procédure n'existait pas, au moment des faits, pour une créance au profit de l'Etat fondée sur la responsabilité extracontractuelle.

La demanderesse originaire observe également que l'article 113 de la loi du 22 mai 2003 prévoit que les règles de prescription du droit commun s'appliquent aux services de l'autorité fédérale. Mais, l'article 131 dispose toutefois que l'article 100 reste applicable aux faits antérieurs à la nouvelle loi. Le régime général, tel qu'il a été élaboré par la loi du 10 juin 1998, doit dès lors être appliqué, étant donné que, dans cette affaire, il n'existe aucune décision judiciaire définitive dans laquelle il est statué sur la prescription, de sorte qu'il y a lieu d'appliquer les nouvelles règles en matière de prescription instaurées en 1998, et donc le droit commun.

A.2.4. Concernant le principe général du droit «*fraus omnia corrumpit*», la demanderesse originaire soutient qu'il est contraire à ce principe du droit de laisser une décision frauduleuse produire des effets juridiques, en invoquant la prescription, avant que la personne lésée ait été en mesure de prendre connaissance de manière adéquate et circonstanciée, dans le cadre d'une procédure pénale, de la corruption et du montant du dommage. Le législateur a clairement eu l'intention, lors de l'adoption de la loi du 10 juin 1998, de ne faire débiter le délai de prescription écourté de droit commun qu'à partir du moment où le titulaire de l'action dispose effectivement et concrètement de tous les éléments pour intenter celle-ci.

La demanderesse originaire estime aussi qu'en refusant à la personne lésée le droit d'invoquer des faits nouveaux et pertinents, afin d'étayer l'action en responsabilité découlant du dossier pénal en cause, d'une part, en laissant se prescrire l'affaire pénale et, d'autre part, en invoquant l'exception de la prescription à l'encontre de l'action en responsabilité, l'Etat belge méconnaît l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention. La personne lésée se voit imposer une charge déraisonnable, exorbitante et discriminatoire, qui viole l'équilibre visé dans la Convention européenne des droits de l'homme entre les droits et intérêts publics et privés et qui a pour effet d'imposer à une partie au procès un obstacle déraisonnable pour soumettre le litige civil relatif à son droit de propriété à l'appréciation d'un juge indépendant et impartial.

A.3.1. En ce qui concerne les observations de la demanderesse originaire relatives au point de départ du délai de prescription de droit commun, le Conseil des ministres observe que ces considérations ne sont pas pertinentes pour trancher la question préjudicielle. En outre, le Conseil des ministres soutient que l'exposé de la société «*Eurometaal N.V.*» est quelque peu ambigu, entre autres quant à la condition de la connaissance du dommage et de l'identité du responsable. L'appréciation objective ou normative aboutit au modèle de référence de la personne normalement diligente; il peut être attendu d'une personne lésée normalement diligente, placée dans les mêmes circonstances et qui aurait connaissance des éléments de base de la responsabilité, qu'elle agisse. Ceci est également confirmé dans l'arrêt interlocutoire de la Cour d'appel de Gand du 22 novembre 2012.

Il résulte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qu'à la condition que le dommage et l'identité du responsable puissent être constatés dans le délai de prescription prévu à l'article 100, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, ledit délai, qui débute le 1er janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle la créance est née, doit être appliqué. Il ne peut en aucun cas être déduit de cette jurisprudence que la date à laquelle le délai de prescription prévu à l'article 100, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, prend cours doit être envisagée de la même manière que dans l'article 2262*bis*, § 1er, alinéa 2, du Code civil et que la prescription de l'action contre l'autorité ne débiterait donc qu'au moment où la personne lésée a connaissance du dommage et de l'identité du responsable.

A.3.2. Le Conseil des ministres estime que la société «*Eurometaal N.V.*» plaide indûment pour l'abandon de la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, en se référant à la loi du 10 février 2003 et à l'arrêt n<sup>o</sup> 25/95. La société «*Eurometaal N.V.*» méconnaît par-là la portée de la question préjudicielle; en effet, la Cour n'est pas invitée à se prononcer au regard de la loi du 10 février 2003, pas plus qu'au regard de l'arrêt n<sup>o</sup> 25/95. Mais quoi qu'il en soit, ces deux références n'entraînent pas que la jurisprudence constante de la Cour devrait être adaptée; l'autorité publique et les personnes de droit privé ne doivent pas, en ce qui concerne le régime de prescription applicable, être soumises aux mêmes règles.

La constatation qu'un certain nombre d'actions extracontractuelles contre d'autres autorités que l'Etat belge, les communautés et les régions relèvent bien du régime de droit commun et non de l'article 100 n'entraîne pas non plus que l'article 100 soit inconstitutionnel. Les arrêts n<sup>os</sup> 1/2004 et 147/2012 confirment ce point de vue.

A.3.3. En ce qui concerne le contrôle au regard de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, le Conseil des ministres soutient que la Cour constitutionnelle, malgré qu'elle n'ait pas encore vérifié l'article 100 au regard des articles précités, a contrôlé l'article 2277 du Code civil au regard de ces articles et a jugé qu'un délai de prescription dérogatoire au droit commun n'était pas contraire auxdits articles. Le raisonnement de la Cour peut, selon le Conseil des ministres, être appliquée *mutatis mutandis* à la présente affaire.

La référence à l'arrêt *Zouboulidis* de la Cour européenne des droits de l'homme ne peut pas non plus conduire à une autre conclusion. Selon le Conseil des ministres, il ne peut pas être déduit de l'arrêt *Zouboulidis* que les objectifs poursuivis par le législateur lors de l'adoption de l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat seraient purement et simplement dépassés et ne sauraient plus justifier le régime de prescription prévu par cet article. Le Conseil des ministres estime, au contraire, que les objectifs du législateur sont encore toujours pertinents. L'application du régime de prescription de droit commun, demandée par la société « Eurometaal N.V. », aurait pour conséquence qu'il serait décidé par le juge du fond que l'action en réparation a été introduite à temps, alors que la société « Eurometaal N.V. » a attendu quatorze ans pour l'intenter. L'acceptation d'un tel délai de quatorze ans serait non seulement contraire aux objectifs de l'article 100 mais aussi aux objectifs du « nouvel » article 2262bis du Code civil; en effet, le législateur a estimé que la prescription trentenaire était archaïque et dépassée. Le législateur a jugé qu'un délai de prescription de cinq ans devait être considéré comme le délai le plus raisonnable et ce, non seulement pour les actions en responsabilité extracontractuelle dirigées contre l'Etat belge mais aussi pour les actions en responsabilité extracontractuelle intentées par l'Etat belge.

Selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle doit être tranchée dans le respect de l'objectif poursuivi par le législateur lors de l'adoption de la loi sur la prescription du 10 juin 1998; ceci ressort de la formulation même de la question préjudicielle.

A.3.4. La remarque de la société « Eurometaal N.V. » concernant l'inadéquation du schéma procédural de production et d'ordonnancement à une action en responsabilité est, selon le Conseil des ministres, contraire à l'autorité de la chose jugée de l'arrêt interlocutoire du 22 novembre 2012 de la Cour d'appel de Gand. Dans cet arrêt interlocutoire, la Cour d'appel a expressément déclaré que les « considérations circonstanciées d'Eurometaal concernant le caractère inapproprié du régime de prescription contenu dans l'article 100 [...] ne peuvent pas être suivies ». Tous les éléments nécessaires pour pouvoir intenter une action en responsabilité contre l'Etat belge étaient connus de la société « Eurometaal N.V. » et « pouvaient [donc] être constatés » dans le délai de prescription prévu par l'article 100, alinéa 1er.

A.3.5. Selon le Conseil des ministres, la référence faite par la demanderesse originaire à la disposition transitoire de la loi du 22 mai 2003, contenue dans son article 131, et à l'abrogation progressive par la loi du 22 mai 2003 du régime de prescription prévu à l'article 100 ne permet pas de conclure qu'une prescription trentenaire serait raisonnablement justifiée. En cas d'abrogation du régime prévu par l'article 100, la prescription de droit commun serait applicable et celle-ci est de cinq ans également, depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 10 juin 1998.

A.3.6. Le Conseil des ministres constate que l'examen du principe « *fraus omnia corrumpit* » ne fait pas l'objet de la question préjudicielle. En outre, ce principe ne peut pas être invoqué pour échapper aux délais de prescription. D'abord, le principe est superflu dans le contexte de la prescription quinquennale, celle-ci ne débutant pas tant que l'on ne connaît pas le dommage et/ou l'identité de l'auteur. Ensuite, observe le Conseil des ministres, aucune exception n'a été prévue pour le cas de dol, même dans le cadre de la prescription par vingt ans.

A.3.7. En ce qui concerne la violation alléguée du délai raisonnable, le Conseil des ministres remarque que ce principe ne fait pas l'objet de la question préjudicielle. De plus, la demanderesse originaire part à tort de l'hypothèse que c'est seulement dans le cadre de la procédure pénale qu'elle aurait été informée des éléments lui

permettant d'intenter une action en responsabilité. Cette thèse est cependant expressément rejetée dans l'arrêt interlocutoire de la Cour d'appel du 22 novembre 2012.

A.4.1. La demanderesse originaire fait une fois encore observer que, lorsque l'Etat commet une faute susceptible d'engager sa responsabilité extracontractuelle, il agit comme toute autre personne sans que ses prérogatives de puissance publique entrent en considération. Le caractère privé ou public de la personne qui commet une faute extracontractuelle n'a aucune incidence sur le régime de responsabilité applicable et ne peut donc pas non plus justifier une différence de traitement.

Selon la demanderesse originaire, le critère de distinction, tel qu'invoqué par le Conseil des ministres, n'est pas objectif. En effet, une jurisprudence constante de la Cour de cassation considère que les conditions dans lesquelles la responsabilité extracontractuelle des personnes de droit privé est retenue ne présentent pas de différences fondamentales avec celles dans lesquelles la responsabilité extracontractuelle des personnes de droit public est engagée. L'Etat, tout comme ses citoyens, est soumis aux règles de droit, notamment celles qui ont trait à la réparation d'un dommage par suite de fautes portant atteinte aux droits subjectifs ou aux intérêts légitimes des personnes. La Cour de cassation exclut dès lors expressément, en cas d'application de la responsabilité extracontractuelle, le critère de la qualité de la partie au litige ou de la nature de l'acte par lequel un droit est méconnu.

A.4.2. En ce qui concerne la violation éventuelle de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, la demanderesse originaire observe que ce grief ne doit pas être interprété en ce sens que la disposition précitée s'opposerait à l'instauration de tout régime de prescription; le grief porte sur le fait que le régime de prescription déroge très largement au droit commun lorsqu'il concerne les créances dirigées contre l'Etat.

L'exposé du Conseil des ministres sur les choix que le législateur a opérés dans la loi du 10 juin 1998 en ce qui concerne le délai quinquennal de droit commun en cas de responsabilité extracontractuelle n'est pas pertinent, d'une part, parce que la loi du 10 juin 1998 instaure un double délai en prévoyant des prescriptions par cinq ans et par vingt ans et, d'autre part, parce que le choix du délai quinquennal en 1998 s'accompagne d'une appréciation bien plus nuancée de la date à compter de laquelle le délai de prescription prend cours.

A.4.3. La demanderesse originaire estime que pour répondre à la question préjudicielle, la Cour doit faire la comparaison entre une action civile fondée sur une infraction pénale intentée contre un particulier et une action civile fondée sur une infraction pénale intentée contre l'Etat. La première action citée n'est pas prescrite, parce que la prescription trentenaire de droit commun s'applique, mais la seconde, en application de l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, est prescrite. Cette différence de traitement viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention. Il en est d'autant plus ainsi lorsque l'enquête pénale, qui relève de la responsabilité de l'Etat, a duré plus de treize ans, étant entendu que lors de l'enquête pénale, la personne lésée ne disposait pas d'un accès au dossier administratif qui lui aurait permis d'envisager d'intenter une action en responsabilité civile. En menant une enquête pénale aussi longue, excédant largement le délai de prescription, sans donner aux victimes de l'infraction un accès au dossier qui leur aurait permis d'envisager la défense de leurs intérêts, l'Etat belge a entravé leur accès à un juge et s'est rendu coupable par là d'un déni de justice.

A.4.4. La référence faite par le Conseil des ministres à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne n'est pas pertinente, selon la demanderesse originaire, parce que l'arrêt concerne des délais de prescription dans le cadre de taxes et de droits sociaux.

- B -

B.1.1. L'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, dispose :

« Sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat, sans préjudice des déchéances prononcées par d'autres dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles sur la matière :

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

B.1.2. En vertu de l'article 127 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral, « les lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par arrêté royal du 17 juillet 1991 [...] sont abrogées pour les services visés à l'article 2 ». La loi du 22 mai 2003 est entrée en vigueur le 1er janvier 2012, sauf pour les services visés à l'article 2, 2° à 4°, pour lesquels elle entre en vigueur le 1er janvier 2014 (article 133, alinéa 1er). Par dérogation à l'alinéa 1er de l'article 133, le titre V, dont le chapitre 1er (« La prescription des créances ») fait partie, est également entré en vigueur le 1er janvier 2012 pour les services visés dans cet alinéa (article 133, alinéa 3).

Par l'effet de l'article 131, alinéa 2, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral, l'article 100, alinéa 1er, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat reste applicable aux « créances à charge de l'Etat fédéral qui sont nées avant l'entrée en vigueur de la présente loi ».

B.2. Avant l'entrée en vigueur de la loi du 10 juin 1998 modifiant certaines dispositions en matière de prescription, le délai de prescription de droit commun était de trente ans. Le nouvel article 2262bis, § 1er du Code civil, inséré par la loi précitée, énonce que les actions personnelles se prescrivent par dix ans, à l'exception des actions en réparation d'un dommage fondées sur une responsabilité extracontractuelle, qui 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, ces actions se prescrivant en tout cas par vingt ans à partir du jour qui suit celui où s'est produit le fait qui a provoqué le dommage. L'article 10 de la loi du 10 juin 1998 précise, à titre de mesure transitoire, que lorsque l'action a pris naissance avant l'entrée en vigueur de la loi, les nouveaux délais de prescription qu'elle institue ne commencent à courir qu'à partir de cette entrée en vigueur.

B.3. La Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, qui, en vertu de l'article 131, alinéa 2, de la loi précitée du 22 mai 2003, reste applicable au litige porté devant le juge *a quo*, avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, en ce que cette disposition prévoit un délai de prescription quinquennal pour les créances à charge de l'Etat, fondées sur la responsabilité extracontractuelle des pouvoirs publics en raison d'une faute d'un organe ou d'un préposé de ceux-ci, à compter du premier janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle elles sont nées, alors que les créances de l'Etat portant sur la réparation d'un préjudice, fondées sur une responsabilité extracontractuelle, se prescrivaient, au moment de la faute, par trente ans, à l'instar des créances de droit commun en indemnisation, « (étant entendu qu'après l'entrée en vigueur de la loi du 10 juin 1998 en matière de prescription, l'Etat disposait encore, dans les cas où il avait connaissance du dommage et de l'identité du responsable, d'un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi précitée pour intenter son action) ».

B.4. Si, en vertu de la disposition transitoire contenue dans l'article 10 de la loi du 10 juin 1998, les nouveaux délais de prescription commencent à courir à dater de l'entrée en vigueur de la loi du 10 juin 1998 précitée, cette même disposition prévoit toutefois que « la durée totale du délai de prescription ne peut dépasser trente ans ».

B.5.1. Les faits à l'origine du litige pendant devant le juge *a quo* concernent la conclusion fautive d'un contrat de l'Etat belge dans le courant de l'année 1985. La demanderesse originaire a introduit en 1999 une demande d'indemnisation à charge de l'Etat belge pour la réparation d'un préjudice subi en raison de la conclusion de ce contrat avec un concurrent, après que la corruption active d'un fonctionnaire a été établie par jugement en 1998.

Le juge *a quo* a décidé que « tous les éléments nécessaires pour pouvoir intenter une action en responsabilité contre l'Etat belge étaient connus [de la demanderesse originaire] et ' pouvaient être constatés ' dans le délai de prescription prévu par l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, délai débutant le 01.01.1985 (le premier janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle la créance est née) et s'achevant le 31.12.1989 ».

B.5.2. La Cour limite son examen à l'hypothèse dans laquelle la faute de l'organe ou du préposé a été établie par une décision judiciaire définitive plus de cinq ans après le 1er janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle la créance est née.

B.6.1. La disposition en cause règle la prescription des créances à charge de l'Etat, en prévoyant, d'une part, un délai de prescription quinquennal, et, d'autre part, en faisant courir ce délai à partir du premier janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle la créance est née.

B.6.2. Une règle de prescription ne constitue pas une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution, de sorte que cette disposition ne s'applique pas en l'espèce.

B.7.1. En soumettant les créances en réparation du dommage fondées sur la responsabilité extracontractuelle à une prescription différente selon qu'elles sont dirigées contre l'Etat ou contre des particuliers, le législateur s'est fondé sur une différence objective : l'Etat sert l'intérêt général; les particuliers agissent en considération de leur intérêt personnel.

B.7.2. La différence de traitement, selon que le titulaire de ces créances est un particulier ou l'Etat, n'est, à cet égard, que la conséquence du choix du législateur de ne pas déroger aux règles de droit commun en ce qui concerne la prescription des créances dont l'Etat serait titulaire à charge des particuliers; les articles 10 et 11 de la Constitution n'impliquent pas en effet que le législateur doive déroger aux règles de prescription du droit commun à l'égard des créances des autorités publiques.

Il convient donc d'examiner si, en ne dérogeant aux règles de prescription du droit commun qu'à l'égard des dettes de l'Etat, le législateur n'a pas établi une différence de traitement injustifiée par rapport aux créances de droit commun en réparation d'un dommage fondées sur une responsabilité extracontractuelle, dont les créances de l'Etat.

B.8.1. Ainsi que la Cour l'a jugé par ses arrêts n<sup>os</sup> 32/96, 75/97, 5/99, 85/2001, 42/2002, 64/2002, 37/2003, 1/2004, 86/2004, 127/2004, 165/2004, 170/2004, 153/2006, 90/2007, 122/2007, 124/2007, 17/2008, 97/2008, 97/2009 et 147/2012, en soumettant à la prescription quinquennale les créances dirigées contre l'Etat, le législateur a pris une mesure en rapport avec le but poursuivi, qui est de permettre de clôturer les comptes de l'Etat dans un délai raisonnable. Il a en effet considéré qu'une telle mesure était indispensable, parce qu'il faut que l'Etat puisse, à une époque déterminée, arrêter ses comptes : c'est une prescription d'ordre public et nécessaire du point de vue d'une bonne comptabilité (*Pasin.* 1846, p. 287).

Lors des travaux préparatoires de la loi du 6 février 1970, il fut rappelé que « faisant pour plus de 150 milliards de dépenses par an, manœuvrant un appareil administratif lourd et compliqué, submergé de documents et d'archives, l'Etat est un débiteur de nature particulière » et que « des raisons d'ordre imposent que l'on mette fin aussitôt que possible aux revendications tirant leur origine d'affaires arriérées » (*Doc. parl.*, Chambre, 1964-1965, n° 971/1, p. 2; *Doc. parl.*, Sénat, 1966-1967, n° 126, p. 4).

B.8.2. La différence de traitement, en ce qui concerne la durée de la prescription, entre les créances en réparation du dommage fondées sur la responsabilité extracontractuelle dirigées contre l'Etat et les créances en réparation de droit commun fondées sur la responsabilité extracontractuelle, dont celles dont l'Etat serait titulaire à l'égard de particuliers, est donc compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.9.1. La circonstance que le délai de prescription des créances contre l'Etat prenne déjà cours le premier janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle elles sont nées - et dès lors effectivement presque toujours avant la naissance de la créance - découle du critère spécifique qui est utilisé pour calculer le délai de prescription. Le choix de ce critère est justifié par la spécificité de l'Etat en tant que débiteur de ces créances. Comme ce mode de calcul procure un délai de prescription concret d'au moins quatre ans après la naissance de la créance, c'est-à-dire à partir du moment où tous les éléments constitutifs sont présents, à savoir une faute, un dommage et le lien de cause à effet entre les deux, la mesure n'a, en principe, pas d'effets disproportionnés, compte tenu de son objectif.

B.9.2. Toutefois, par son arrêt n° 32/96 du 15 mai 1996, la Cour a jugé que le délai de prescription fixé à l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat emporte des effets disproportionnés pour les personnes qui se trouvent dans l'impossibilité d'agir en justice dans le délai légal, parce que leur dommage n'est apparu qu'après l'expiration de ce délai.

Pour les mêmes raisons, la Cour a constaté par ses arrêts n°s 153/2006 et 90/2007 que la disposition en cause est également discriminatoire en ce qu'elle prévoit un délai de prescription quinquennal pour les actions en indemnisation fondées sur la responsabilité extracontractuelle des pouvoirs publics, lorsque le préjudice ou l'identité du responsable ne peuvent être constatés que postérieurement à ce délai.

B.10.1. La présente question préjudicielle fait apparaître que le juge *a quo* interprète la disposition en cause en ce sens que le délai de prescription que celle-ci fixe débute le 1er janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle est née la créance d'indemnisation en raison de la corruption d'un fonctionnaire, établie par jugement postérieurement à l'écoulement de ce délai.

B.10.2. Il appartient au juge *a quo* de déterminer si le préjudice est apparu ou non avant l'expiration du délai de prescription visé dans la disposition en cause et si le dommage et l'identité du responsable pouvaient ou non être immédiatement constatés par le demandeur en responsabilité.

Il lui appartient également de déterminer si, compte tenu des éléments du dossier, le dommage et l'identité du responsable pouvaient être raisonnablement constatés par le demandeur en responsabilité avant que l'infraction ait pu être établie par une décision judiciaire définitive.

B.10.3. Ce n'est en effet qu'à partir du moment où le dommage et l'identité du responsable pouvaient être constatés par le demandeur en responsabilité que peut débiter le délai de prescription quinquennal tel qu'il est prévu par la disposition en cause. Toute autre interprétation entraînerait des effets disproportionnés pour le titulaire de créances à charge de l'Etat.

B.10.4. L'obligation qu'aurait, dans ce cas, le demandeur en responsabilité, d'interrompre la prescription, par la voie notamment d'une action civile à titre conservatoire, ne peut être tenue pour disproportionnée compte tenu de l'objectif rappelé en B.8.1.

B.11. Compte tenu de ce qui a été dit en B.10.3, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.12.1. La prise en compte de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que de la référence à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 25 juin 2009, *Zouboulidis c. Grèce*, n'aboutit pas à une autre conclusion.

B.12.2. A supposer que les titulaires de créances à charge de l'Etat puissent être affectés dans leur droit au respect de leurs biens au sens de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, ce serait conformément au deuxième alinéa de cet article. Le législateur a pu, en se fondant sur cette disposition, pour les motifs exposés ci-dessus, considérer qu'un délai de prescription abrégé était conforme à l'intérêt général et nécessaire pour assurer la clôture des comptes de l'Etat.

Quant au point de départ de ce délai, il résulte de ce qui précède que le délai ne peut débiter qu'à partir du premier janvier de l'année au cours de laquelle le préjudice et l'identité du responsable ont pu être constatés. La mesure en cause n'est donc pas susceptible d'entraîner des effets disproportionnés au regard du droit au respect des biens des titulaires de créances à charge de l'Etat.

B.12.3. Dans l'arrêt *Zouboulidis* précité, la Cour européenne des droits de l'homme a, pour conclure à la violation de l'article 1er du Protocole précité, relevé notamment que les délais dans lesquels l'Etat en cause pouvait faire valoir ses créances étaient respectivement plus de deux fois et dix fois supérieurs à ceux prévus pour faire valoir une créance à son encontre, que l'Etat en cause avait en l'espèce agi comme tout autre employeur privé et qu'il n'avait pas fourni d'éléments concrets et supplémentaires sur l'impact qu'aurait une décision favorable aux prétentions de personnes se trouvant dans la même situation que celle du requérant sur l'équilibre financier de l'Etat, alors pourtant que l'écart entre les délais de prescription concernant l'Etat et le requérant était en l'espèce considérable .

L'enseignement de cet arrêt n'est donc pas transposable aux faits à l'origine de la présente affaire. Du reste, dans un arrêt ultérieur, concernant d'autres faits mais un contexte légal identique, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à la non-violation de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, combiné avec l'article 14 de cette Convention (CEDH, 3 octobre 2013, *Giavi c. Grèce*).

B.13. La prise en compte de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'aboutit pas davantage à une autre conclusion. En effet, la règle de prescription contenue dans la disposition en cause ne peut être considérée comme portant atteinte au droit à un procès équitable ou comme limitant le droit d'accès au juge; pareille règle n'entrave aucunement la possibilité pour les titulaires de créances à charge de l'Etat d'introduire une action en indemnisation. Le fait que le droit qu'ils revendiquent dans leur action puisse être prescrit par l'écoulement d'un certain délai se justifie par le souci de sécurité juridique que poursuit toute règle de prescription; il appartient d'ailleurs à la juridiction saisie de se prononcer sur la prescription éventuelle du droit revendiqué.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Compte tenu de ce qui est dit en B.10.3, l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, en ce qu'il prévoit un délai de prescription quinquennal pour les créances en indemnisation fondées sur la responsabilité extracontractuelle de l'Etat fédéral en raison d'une infraction causée par un de ses organes ou préposés, à compter du premier janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle la créance est née.

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 du 17 octobre 2013.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

M. Bossuyt