

Numéro du rôle : 6741
Arrêt n° 175/2018 du 6 décembre 2018

## ARRÊT

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 2244, § 1er, alinéa 3, du Code civil, posée par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen et M. Pâques, assistée du greffier F. Meersschant, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

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

Par arrêt du 12 septembre 2017 en cause de Baudouin Jolly et Marie-Noëlle Jolly contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 9 octobre 2017, la Cour d'appel de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 2244, § 1er, alinéa 3, du Code civil viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle il confère un effet interruptif de prescription au recours en annulation devant le Conseil d'Etat qui aboutit à un arrêt d'annulation et ne confère pas ce même effet au recours en annulation qui n'aboutit pas à un arrêt d'annulation ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Baudouin Jolly et Marie-Noëlle Jolly, assistés et représentés par Me M. Denys, avocat au barreau de Bruxelles;
- Annick Meurant, Jan Stevens, Guido Van Loon, Denis Malcorps, Jan Creve et Frank Bels, assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me E. Maes, avocat au barreau de Bruxelles, et Me M. Deneff, avocat au barreau de Louvain.

Par ordonnance du 25 septembre 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 17 octobre 2018 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 17 octobre 2018.

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 25 juillet 2003, B. Jolly et M.-N. Jolly ont intenté contre la Région flamande une action en réparation du dommage causé par un acte administratif illicite, du fait de la modification illicite de l'affectation de leurs terrains de parc résidentiel à zone de parc dans le plan de secteur du 7 mars 1977, du fait de l'exécution tardive des arrêts du Conseil d'État du 7 juin 1983 qui ont annulé ce changement d'affectation et du fait de l'affectation illégale de leurs terrains comme zone de parc par arrêté du Gouvernement flamand du 23 juillet 1998 portant fixation du plan de secteur Hal-Vilvorde-Asse. Par jugement du 28 janvier 2013, le Tribunal de première instance de Bruxelles a jugé que l'action des parties demanderesse était prescrite en vertu de l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991 (ci-après : les lois sur la comptabilité de l'État).

Le 29 avril 2013, B. Jolly et M.-N. Jolly interjetèrent appel devant la Cour d'appel de Bruxelles. Le juge *a quo* considère que le Tribunal de première instance de Bruxelles a jugé à juste titre que l'article 100 des lois sur

la comptabilité de l'État s'applique à l'action. La créance des appelants est en effet née au moment de la naissance du dommage. La persistance de la situation illégale n'est, à l'estime du juge *a quo*, pertinente que pour l'ampleur du dommage et non pour le commencement du délai de prescription.

Le juge *a quo* constate que l'action en réparation du dommage causé par la fixation illicite du changement d'affectation de leurs terrains dans le plan de secteur du 7 mars 1977 et par l'exécution tardive des arrêts du Conseil d'État du 7 juin 1983 était déjà prescrite au moment de la citation. Dans la mesure où l'action est fondée sur l'affectation illicite de leurs terrains en zone de parc par l'arrêté du Gouvernement flamand du 23 juillet 1998 portant fixation du plan de secteur Hal-Vilvorde-Asse, les appelants invoquent l'effet interruptif de prescription de l'arrêt du Conseil d'État du 2 juin 2009 par lequel leur recours en annulation du plan de secteur a été rejeté. L'article 2244, § 1er, alinéa 3, du Code civil limite toutefois l'effet interruptif de prescription des arrêts du Conseil d'État aux arrêts d'annulation. Les appelants demandent à la Cour d'appel de Bruxelles de poser à la Cour une question préjudicielle à ce sujet. Le juge *a quo* observe que cette question est similaire à une question préjudicielle déjà posée par une autre chambre de la Cour d'appel de Bruxelles, par arrêt du 23 février 2017. Étant donné que cette affaire portant le numéro 6640 du rôle, qui était alors pendante, concerne un arrêt du Conseil d'État rejetant le recours pour défaut d'intérêt, le juge *a quo* estime qu'il y a lieu de poser à la Cour une question distincte.

### III. *En droit*

- A -

A.1. B. Jolly et M.-N. Jolly, appelants dans le litige soumis au juge *a quo*, estiment que les recours introduits devant le juge administratif devraient toujours interrompre la prescription de l'action soumise au juge civil. Étant donné que le justiciable ne peut savoir à l'avance si son recours en annulation devant le juge administratif aboutira, l'égalité de traitement entre les justiciables exige que tous les recours en annulation aient d'office un effet suspensif et interruptif de prescription. Ensuite, le Conseil d'État peut avoir diverses raisons de ne pas procéder en fin de compte à l'annulation de la décision attaquée. Selon la jurisprudence de la Cour de cassation, ces arrêts n'ont du reste pas force de chose jugée devant les cours et tribunaux. Il paraît donc difficilement justifiable qu'un arrêt de rejet n'ait pas d'effet interruptif, dès lors que le juge ordinaire est incité à soumettre l'illégalité alléguée à un examen spécifique. Enfin, l'extension de la compétence du Conseil d'État au contentieux des dommages et intérêts ne résout pas le problème de l'application de l'article 2244 du Code civil dans sa forme actuelle, puisqu'il suppose également que le Conseil d'État constate une illégalité. Les appelants dans l'affaire soumise au juge *a quo* estiment dès lors que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

A.2.1. A. Meurant, J. Stevens, G. Van Loon, D. Malcorps, J. Creve et F. Bels sont tous impliqués dans des procédures devant le Conseil d'État et souhaitent intervenir à ce titre. Les parties intervenantes estiment que l'article 2244, § 1er, alinéa 3, du Code civil est inconstitutionnel parce que l'effet interruptif de la prescription dépend de l'issue formelle de la procédure devant le Conseil d'État, c'est-à-dire du fait que le Conseil d'État conclut ou non à une annulation. L'exigence d'une annulation formelle de l'acte administratif n'est pas justifiée et la différence de traitement qui en découle entre les justiciables qui ont saisi le Conseil d'État est manifestement déraisonnable. Il ressort des travaux préparatoires que l'exigence d'un acte « annulé » a toujours été interprétée au sens d'acte « attaqué ».

A.2.2. La limitation de l'effet interruptif de la prescription ne saurait être justifiée par des considérations tenant à l'économie du procès. Le Conseil des ministres affirme à tort que le justiciable ne doit pas saisir le Conseil d'État et qu'il peut s'adresser directement au juge civil en vertu de l'article 159 de la Constitution. Le Conseil d'État est effectivement une juridiction administrative spécialisée. En outre, un arrêt d'annulation a un effet rétroactif *erga omnes* et le caractère inquisitorial de la procédure devant le Conseil d'État offre une protection juridique effective que n'offre pas une procédure devant le juge civil.

A.2.3. On peut ensuite imaginer diverses raisons qui justifieraient qu'un acte illicite n'aboutisse malgré tout pas à un arrêt d'annulation, comme l'exigence d'un intérêt actuel ou le pouvoir juridictionnel limité du Conseil d'État. Le rejet d'un recours fondé sur des moyens irrecevables n'empêche pas que le juge civil soit ensuite saisi. Enfin, le Conseil d'État confirme lui-même que l'absence d'une annulation formelle ne fait pas obstacle à l'introduction d'une action en réparation. La question préjudicielle appelle dès lors une réponse affirmative.

A.3.1. Le Conseil des ministres estime en revanche que la question préjudicielle appelle une réponse négative. La disposition en cause repose sur un critère objectif et pertinent. Le législateur souhaite en effet qu'un recours en annulation ne puisse avoir un effet interruptif de prescription que si ce recours aboutit à l'annulation de l'acte administratif attaqué. La disposition en cause poursuit également un objectif légitime. Le législateur souhaite remédier à l'inéquité que fait naître une procédure administrative devant le Conseil d'État lorsqu'elle dure trop longtemps. La disposition en cause garantit le droit à une réparation effective pour le justiciable qui obtient après cinq ans, devant le Conseil d'État, l'annulation d'un acte administratif. En revanche, lorsque le Conseil d'État rejette le recours en annulation, il n'est pas établi que l'acte administratif était illicite et il n'est pas source d'inéquité que le justiciable ne soit alors plus en mesure d'obtenir des dommages et intérêts. Pour le surplus, selon le législateur, les règles interruptives de la prescription doivent être les mêmes pour tous les motifs d'interruption en droit civil.

A.3.2. Le Conseil des ministres souligne le pouvoir d'appréciation étendu du législateur lorsque ce dernier règle les délais de la prescription. La différence de traitement entre des catégories de personnes déterminées qui découle de l'application de délais de prescription différents dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il n'y aurait discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces délais de prescription limitait de manière disproportionnée les droits des personnes en cause, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

A.3.3. En effet, le justiciable peut à tout moment, dans le délai de prescription, introduire une action en dommages et intérêts devant le juge civil. Il ne doit pas attendre que le Conseil d'État statue sur le caractère licite de l'acte administratif. Qui plus est, il ne doit même pas introduire un recours en annulation au Conseil d'État, il peut directement saisir le juge civil pour réclamer des dommages et intérêts en vertu de l'article 159 de la Constitution. Si le demandeur souhaite attendre que le Conseil d'État statue sur la preuve de l'acte illicite, il peut demander au juge civil de renvoyer l'affaire au rôle dans l'attente du prononcé. Enfin, l'arriéré judiciaire du Conseil d'État s'est considérablement résorbé et le justiciable peut à présent généralement attendre que le Conseil d'État se prononce avant d'introduire une action en dommages et intérêts auprès du juge civil.

A.3.4. Par ailleurs, il n'est nullement disproportionné d'affirmer que le législateur souhaitait permettre au seul justiciable qui obtient gain de cause devant le Conseil d'État après cinq ans et obtient l'annulation d'un acte administratif de conserver le droit à une réparation effective. En effet, le Conseil des ministres estime que cela n'aurait en effet que peu de sens d'interrompre le délai de prescription pour le demandeur dans une action en dommages et intérêts en raison d'un acte administratif dit « illégal », lorsque le Conseil d'État a déjà jugé que cet acte administratif n'était pas illégal. Enfin, la disposition en cause assure aussi l'uniformité entre la compétence du juge civil et celle du Conseil d'État lorsqu'il s'agit d'accorder des dommages et intérêts. Le Conseil d'État ne peut en effet octroyer des dommages et intérêts que lorsqu'il a constaté une illégalité et que celle-ci cause un préjudice qui ne saurait être réparé d'une autre manière. Pour toutes ces raisons, la disposition en cause n'est pas disproportionnée, selon le Conseil des ministres.

- B -

B.1.1. La Cour est invitée à se prononcer sur la compatibilité de l'article 2244, § 1er, alinéa 3, du Code civil avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il ne confère un

effet interruptif de la prescription qu'aux recours introduits devant le Conseil d'État qui aboutissent à un arrêt d'annulation et non aux recours introduits devant le Conseil d'État qui n'aboutissent pas à un arrêt d'annulation.

B.1.2. L'article 2244, § 1er, du Code civil dispose :

« Une citation en justice, un commandement, une sommation de payer visée à l'article 1394/21 du Code judiciaire 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'État 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. Il ressort des faits du litige soumis au juge *a quo* qu'un délai de plus de cinq années s'est écoulé entre la date d'introduction, devant le Conseil d'État, du recours en annulation de l'arrêté du Gouvernement flamand du 23 juillet 1998 portant fixation du plan de secteur Hal-Vilvorde-Asse, par lequel les terrains des parties requérantes ont été affectés en zone de parc, et la date du 2 juin 2009, à laquelle le Conseil d'État a rejeté ce recours. L'action en réparation du dommage causé par un acte administratif illicite de la Région flamande, intentée devant le juge civil le 23 juillet 2003 par les parties requérantes devant le Conseil d'État, a été déclarée prescrite en vertu de l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991 (ci-après : les lois sur la comptabilité de l'État). Celui-ci dispose :

« Sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'État, 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;

2° les créances qui, ayant été produites dans le délai visé au 1°, n'ont pas été ordonnancées par les Ministres dans le délai de cinq ans à partir du premier janvier de l'année pendant laquelle elles ont été produites;

3° toutes autres créances qui n'ont pas été ordonnancées dans le délai de dix ans à partir du premier janvier de l'année pendant laquelle elles sont nées.

Toutefois, les créances résultant de jugements restent soumises à la prescription décennale; elles doivent être payées à l'intervention de la Caisse des dépôts et consignations ».

L'article 101 des lois sur la comptabilité de l'État renvoie aux règles du droit commun pour l'interruption de la prescription.

B.3.1. 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'État 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'État » (ci-après : la loi du 25 juillet 2008) a complété l'article 2244 du Code civil par deux alinéas, le premier prévoyant qu'une citation en justice interrompt la prescription jusqu'au prononcé d'une décision définitive et le second prévoyant que l'introduction d'un recours en annulation auprès du Conseil d'État interrompt le délai de prescription d'une action en réparation du dommage causé par un acte administratif annulé. L'article 2 de la loi du 23 mai 2013 « modifiant l'article 2244 du Code civil pour attribuer un effet interruptif de la prescription à la lettre de mise en demeure de l'avocat, de l'huissier de justice ou de la personne pouvant ester en justice en vertu de l'article 728, § 3, du Code judiciaire » a inséré un paragraphe 2 dans l'article 2244 du Code civil et a prévu que l'ancien texte devient le paragraphe 1er.

B.3.2. L'article 2244, § 1er, alinéa 3, du Code civil dispose que « pour l'application de la présente section », un recours en annulation d'un acte administratif devant le Conseil d'État 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.

La section dont il est question à l'article 2244, § 1er, alinéa 3, est la section I du Chapitre IV du Titre XX du Code civil, qui contient les articles 2242 à 2250.

B.3.3. L'article 2247 du Code civil dispose :

« Si le demandeur se désiste de sa demande, [...]

Ou si sa demande est rejetée,

L'interruption est regardée comme non avenue ».

B.4.1. Cette modification de l'article 2244 du Code civil par la loi du 25 juillet 2008 a été commentée comme suit dans les travaux préparatoires :

« L'arriéré au Conseil d'État 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'État.

Malheureusement, l'ampleur de l'arriéré les condamne à rester des années durant dans l'incertitude à propos de leur statut juridique.

Si, après une annulation, les citoyens en question entendent obtenir des dommages et intérêts, il leur faut intenter une action devant le tribunal civil, puisque le Conseil d'État n'est pas habilité à accorder des dommages et intérêts.

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'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'État, 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).

Le ministre de la Justice a encore exposé, au sein de la commission compétente du Sénat :

« Il y a tout d'abord un problème d'interprétation lié au fait que toute action en réparation d'un dommage fondée sur une responsabilité extra-contractuelle se prescrit par cinq ans. Ensuite et surtout, il y a l'interprétation des articles 100 et 101 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1971, qui reprennent le texte de l'article 1er de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'État et des provinces, lequel instaure un délai de prescription de 5 ans sans fixer d'autres conditions. Par arrêt du 16 février 2006, la Cour de cassation a considéré qu'une requête devant le Conseil d'État n'a pas d'effet suspensif. Compte tenu de l'arriéré du Conseil d'État, il y a donc de fortes chances que le droit de réclamer des dommages et intérêts soit frappé de prescription alors que la procédure d'annulation est encore en cours. Le justiciable se voit donc contraint d'intenter une action au civil immédiatement après avoir introduit son recours en annulation.

Il est peu probable que ce problème soit résolu par la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'État, qui renvoie le contentieux des étrangers devant une autre instance.

A cela vient s'ajouter qu'un arrêt de la Cour de cassation du 16 février 2006 est venu infirmer la thèse admise jusqu'alors selon laquelle une procédure administrative devant le Conseil d'État interrompait la prescription du dédommagement civil, par analogie avec l'article 2244 du Code civil. La Cour a estimé que la requête en annulation d'un acte administratif devant le Conseil d'État n'interrompt ni ne suspend la prescription du droit de réclamer, devant un tribunal civil, une réparation pour acte public illicite. En effet, le recours devant le Conseil d'État a un effet objectif. L'intervenant considère toutefois à cet égard qu'une décision sur un contentieux objectif peut avoir des effets juridiques portant atteinte à des droits subjectifs. En effet, selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation, l'arrêt d'annulation apporte la preuve de l'illicéité d'un acte. En ce sens, pareil arrêt a en réalité une portée multiple.

L'on pourrait affirmer que le délai de prescription de 5 ans applicable aux actes publics est constitutif d'une discrimination par rapport aux délais de prescription judiciaires applicables aux actes des personnes privées; pourquoi soumettre les actions dirigées contre les pouvoirs publics à un délai de prescription différent de celui applicable aux autres actions ? » (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-10/3, pp. 2-3).

B.4.2. La proposition de loi initialement déposée tendait conférer un caractère suspensif, au civil, à l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, jusqu'à la date de la notification de l'arrêt conformément à l'article 36 de l'arrêt du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 2007, n° 4-10/1, p. 5).

B.4.3. Dans son avis, la section de législation du Conseil d'État a observé, à propos du caractère suspensif de la prescription qui était envisagé :

« 3. Lorsqu'un délai de prescription est suspendu, le temps écoulé avant cette suspension doit être comptabilisé dans le délai dont le solde reprend son cours au terme de celle-ci. En revanche, un délai de prescription interrompu recommence entièrement dès que la cause de l'interruption cesse de produire son effet.

Le mécanisme de la suspension ' pendant la période où le recours en annulation des actes administratifs en question est pendant devant le Conseil d'État ' placera les destinataires de la règle devant la difficulté de déterminer de manière exacte le laps de temps écoulé et, par voie de conséquence, celui restant à courir, spécialement lorsque la date de l'introduction du recours n'est pas connue. Cette question est pertinente principalement s'il est envisagé qu'un tiers à la procédure devant le Conseil d'État bénéficie du régime de suspension.

Il convient notamment de tenir compte du fait que la date de prise de cours du délai de suspension, qui correspondrait à celle de l'introduction du recours devant le Conseil d'État, n'est pas toujours déterminable de manière aisée par les tiers puisqu'elle dépend, non pas de la date de l'acte en cause mais, compte tenu de l'article 4, alinéa 3, de l'arrêt du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, de la publication, de la notification ou de la prise de connaissance, selon le cas, de cet acte;

Il convient également de prendre en considération notamment les articles 14, § 3, et 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. En tout état de cause, la date de la prise de cours du délai de recours en annulation sera plus éloignée que soixante jours après la date de l'acte administratif en cause, parfois dans une mesure importante en cas de tardiveté de la publication, de la notification ou de la prise de connaissance de cet acte, avec la conséquence que cela emporte quant à la détermination du délai écoulé avant la suspension du délai de prescription. Les difficultés ici exposées paraissent devoir être particulièrement importantes

dans l'hypothèse, assez fréquente dans la pratique, où c'est la prise de connaissance de l'acte en cause qui fait courir le délai de recours devant le Conseil d'État.

Le législateur est invité à examiner, à l'instar de ce que prévoient, *mutatis mutandis*, l'article 2244 du Code civil et l'article 101, alinéa 1er, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, s'il ne serait pas plus simple de recourir plutôt à un régime d'interruption de la prescription par l'effet de l'introduction d'un recours au Conseil d'État, un nouveau délai prenant son envol au terme de la procédure devant cette dernière juridiction.

[...]

4. Qu'il soit recouru à un système de suspension ou d'interruption, la question se pose de savoir comment appliquer le mécanisme si le recours introduit devant le Conseil d'État est irrecevable ou que celui-ci n'est pas compétent.

Selon les termes du projet à l'examen, il suffit qu'un recours soit introduit pour que le délai de prescription soit suspendu, même dans les hypothèses qui sont ici soulevées.

Il appartient au législateur d'examiner cette question et de la régler de manière expresse dans le dispositif, en prenant attitude notamment sur l'applicabilité à ces questions des articles 2246 et 2247 du Code civil » (*Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, DOC 52-0832/004, pp. 8-9).

B.4.4. À la suite de cet avis, un amendement a été déposé en vue d'instaurer un mécanisme d'interruption de la prescription en lieu et place du mécanisme de suspension prévu pour simplifier le décompte du délai de prescription. Cet amendement était justifié comme suit :

« Il est dès lors nécessaire d'apporter la précision, déjà consacrée par la Cour de Cassation dans son arrêt du 11 janvier 1957 (Pas. 1957, p. 523) ainsi que par l'article 101 des lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'État, selon laquelle l'interruption de la prescription par une citation en justice se prolonge jusqu'à la clôture de l'instance.

Il est stipulé qu'un recours en annulation a les mêmes effets juridiques qu'une citation en justice en ce qui concerne l'interruption de la prescription de l'action en réparation d'un dommage formée au motif de l'illégalité de l'acte administratif attaqué.

Il en découle notamment que, comme pour une citation, l'interruption par un recours en annulation se prolongera jusqu'à la clôture de l'instance, c'est-à-dire jusqu'au prononcé de l'arrêt, et qu'elle ne profitera qu'à celui qui a accompli l'acte interruptif » (*Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, DOC 52-0832/005, p. 2).

B.5.1. Comme il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.4.1, l'objectif du législateur était de ne pas faire peser sur le justiciable les conséquences liées à l'arriéré du Conseil d'État. D'une part, il entendait éviter que l'action en réparation du dommage devant le juge civil soit prescrite lorsque le justiciable obtient l'annulation de l'acte administratif attaqué plus de cinq ans après avoir introduit un recours auprès du Conseil d'État. D'autre part, le législateur entendait éviter que le justiciable qui introduit un recours en annulation auprès du Conseil d'État soit tenu, à titre conservatoire, d'introduire une action en réparation devant le juge civil pour éviter cette prescription, impliquant des coûts supplémentaires pour l'introduction de cette procédure conservatoire, laquelle peut, par la suite, s'avérer inutile.

B.5.2. Le législateur entendait également mettre un terme à une pratique qui encombre les rôles des tribunaux civils d'affaires qui ne sont pas en état d'être jugées.

B.5.3. Il ressort enfin 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 cette dernière a jugé que « le recours en annulation formé contre un acte administratif devant le Conseil d'État 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, C.05.0022.N et C.05.0050.N).

B.6. La Cour est interrogée sur la différence de traitement qui provient du fait que seuls les arrêts d'annulation rendus par le Conseil d'État ont un effet interruptif de prescription et non les arrêts qui portent rejet du recours.

B.7.1. Les motifs pour lesquels le Conseil d'État peut rejeter un recours en annulation peuvent être nombreux.

Le délai qui s'est écoulé entre la date d'introduction du recours et celle à laquelle le Conseil d'État rend son arrêt peut être particulièrement long et résulter lui aussi de circonstances indépendantes de la volonté du requérant, comme c'est le cas dans l'espèce soumise au juge *a quo*, de sorte que le délai prévu pour introduire une action civile en dédommagement est entre-temps expiré.

B.7.2. Comme les appelants devant le juge *a quo* le soulignent, au moment de l'introduction de son recours devant le Conseil d'État, le requérant n'est pas en mesure de prévoir les circonstances qui peuvent aboutir à ce qu'un arrêt de rejet soit rendu, ni le délai dans lequel le Conseil d'État va statuer. Si la procédure devant le Conseil d'État dure plus de cinq ans, l'absence d'effet interruptif de la prescription qui découle de la disposition en cause en cas d'arrêt de rejet a pour effet de priver le justiciable de toute possibilité d'introduire, dans les délais, devant le juge civil, une action en réparation du dommage contre l'autorité administrative.

Le seul moyen dont dispose le requérant pour préserver ses droits est l'intentement d'une action devant le juge civil, parallèlement à l'introduction d'un recours en annulation auprès du Conseil d'État, ce qui ferait toutefois échec à l'économie procédurale précisément recherchée par le législateur.

B.8.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres soutient qu'il y a lieu de tenir compte de la cohérence du texte même, en particulier des termes « pour l'application de la présente section » contenus à l'article 2244, § 1er, alinéa 3, du Code civil. L'article 2247 du même Code, qui fait partie de cette section, prévoit toutefois que « si le demandeur se désiste de sa demande, ou si sa demande est rejetée, l'interruption est regardée comme non avenue ».

D'après le Conseil des ministres, le législateur aurait réagi aux remarques formulées par le Conseil d'État en décidant d'harmoniser les règles applicables au recours en annulation et les règles applicables à la citation. Ainsi, à l'instar de ce qu'il a prévu à l'article 2247 du Code civil pour la citation, il aurait décidé que le recours en annulation n'est pas assorti d'un effet interruptif de la prescription lorsqu'au terme de la procédure devant le Conseil d'État, l'acte n'est pas annulé.

B.8.2. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, l'absence d'effet interruptif de la prescription qui découle d'un arrêt de rejet rendu par le Conseil d'État ne

saurait être justifiée par le souci d'harmoniser le régime en cause et le régime applicable aux citations en justice, prévu à l'article 2247 du Code civil.

Comme il est dit en B.2, l'article 101 des lois sur la comptabilité de l'État renvoie aux règles du droit commun pour l'interruption de la prescription, soit celles qui sont prévues dans la section I du Chapitre IV, Titre XX, Livre III du Code civil, sous les articles 2242 à 2250 du Code. Bien que l'article 2244 dudit Code renvoie aux règles de cette section, y compris à celle qui est prévue à l'article 2247, il y a lieu de souligner que, lorsque le justiciable introduit une citation devant le juge civil, ce dernier est appelé à statuer sur l'affaire dans le cadre d'une seule et même procédure portant sur des droits subjectifs, au cours de laquelle le justiciable a pu faire valoir l'ensemble de ses arguments. La circonstance que, par l'application de l'article 2247 du Code civil, l'interruption de la prescription soit regardée comme non avenue en cas de rejet de l'action judiciaire pour des motifs de fond ou de forme, n'a pas entaché l'examen du fondement de la demande. Le justiciable n'a pas pu, en pareil cas, être d'une quelconque manière victime d'un retard du juge civil saisi puisque c'est précisément ce juge qui statue avec une interruption du délai de prescription tant que la décision n'est pas rendue.

B.8.3. En revanche, le justiciable qui introduit un recours en annulation auprès du Conseil d'État, au contentieux objectif, peut voir ce recours rejeté. Il doit introduire une nouvelle procédure, devant les juridictions civiles, cette fois au contentieux subjectif, pour obtenir un dédommagement s'il démontre l'illégalité de l'acte administratif contesté, ce qui nécessite un examen du fond de l'affaire par le juge civil saisi.

Un tel recours lui est toutefois refusé lorsque la procédure devant le Conseil d'État dure plus de cinq ans, de sorte que, par suite de l'application de l'article 2244, § 1er, alinéa 3, du Code civil, combiné avec les articles 100 et 101 des lois sur la comptabilité de l'État, le délai pour introduire une action en réparation devant le juge civil a expiré.

B.9. Il résulte de ce qui précède qu'en ce qu'elle ne confère un effet interruptif de prescription qu'aux recours introduits devant le Conseil d'État qui aboutissent à un arrêt d'annulation, la disposition en cause n'est pas pertinente par rapport aux objectifs mentionnés en B.4 et B.5, dès lors qu'elle oblige toujours le justiciable qui choisit d'attaquer un acte administratif devant le Conseil d'État à introduire également une action en réparation du dommage devant le juge civil, à titre conservatoire, pour éviter la prescription de son action.

B.10. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 2244, § 1er, alinéa 3, du Code civil, inséré par la loi du 25 juillet 2008 « modifiant le Code civil et les lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'État 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'État », viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne confère pas un effet interruptif de la prescription aux recours introduits devant le Conseil d'État qui n'aboutissent pas à un arrêt d'annulation.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 6 décembre 2018.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen