

Numéro du rôle : 6830
Arrêt n° 45/2019 du 14 mars 2019

ARRÊT

En cause : les questions préjudicielles relatives à 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 », posées par le Tribunal de première instance de Namur, division Namur.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke, P. Nihoul et T. Giet, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 18 janvier 2018 en cause de Philippe Cohnen contre la Région wallonne et la ville de Liège, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 23 janvier 2018, le Tribunal de première instance de Namur, division Namur, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 2 de la loi du 25.07.2008 est-il contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution dès lors qu'il limite l'effet interruptif de la prescription de l'action civile aux recours en annulation d'un acte administratif dans lesquels le Conseil d'Etat prononce un arrêt d'annulation, en excluant les arrêts de rejet de ce bénéfice même lorsque ces arrêts de rejet sont motivés par la perte d'intérêt dans le chef du requérant ?

2. L'article 2 de la loi du 25.07.2008 est-il contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution et à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il soumet à une différence de traitement les requérants confrontés à un arrêt du Conseil d'Etat qui rejette leur recours en annulation prononcé endéans les 5 ans de l'acte administratif litigieux, et ceux confrontés à un arrêt de rejet prononcé au-delà de ce délai de 5 ans, la diligence mise par le Conseil d'Etat à décider ayant des répercussions sur l'obtention d'une indemnité éventuelle ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Philippe Cohnen, assisté et représenté par Me L. Dehin, avocat au barreau de Liège;
- la Région wallonne (représentée par son Gouvernement), assistée et représentée par Me B. Hendrickx, avocat au barreau de Bruxelles;
- la ville de Liège (représentée par son collège communal), assistée et représentée par Me V. Thiry, avocat au barreau de Liège;
- Annick Meurant et autres, assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Schaffner, avocat au barreau de Bruxelles.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la Région wallonne;
- la ville de Liège;
- Annick Meurant et autres;
- le Conseil des ministres.

Par ordonnance du 19 décembre 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen, 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 16 janvier 2019 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 16 janvier 2019.

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*

Par un arrêt n° 202.200 du 22 mars 2010, la section du contentieux administratif du Conseil d'État a rejeté le recours en annulation introduit, le 3 décembre 2001, par Philippe Cohnen pour perte d'intérêt en raison de son comportement. Philippe Cohnen avait, en effet, implicitement mais certainement renoncé à la demande de permis d'urbanisme ayant abouti à la décision de refus attaquée, en réalisant des travaux incompatibles avec ceux refusés par les trois décisions attaquées.

Le 31 décembre 2014, Philippe Cohnen a introduit une demande en dommages et intérêts devant le juge *a quo*, pour entendre condamner *in solidum* la Région wallonne et la ville de Liège à réparer le prétendu préjudice résultant de la perte de revenus locatifs pour huit appartements du 7 juin 2001 au 24 janvier 2005 (soit de la date du refus initial, par le collège des bourgmestre et échevins, du permis d'urbanisme portant sur huit appartements à la date de délivrance du permis d'urbanisme par le ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial portant la régularisation de la construction d'un immeuble de cinq logements) et pour trois appartements à partir du 24 janvier 2005.

Devant le juge *a quo*, la Région wallonne et la ville de Liège soutiennent que l'action de Philippe Cohnen est prescrite.

Avant dire droit, le juge *a quo* a sursis à statuer pour poser à la Cour les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

Quant à la première question préjudicielle

A.1. Philippe Cohnen soutient que la différence de traitement créée par la loi du 25 juillet 2008 « modifiant le Code civil et les lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'Etat en vue d'interrompre la prescription de l'action en dommages et intérêts à la suite d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat » (ci-après : la loi du 25 juillet 2008) entre l'administré qui intente devant le Conseil d'État un recours en annulation aboutissant à l'annulation de l'acte attaqué, d'une part, et l'administré qui voit son recours rejeté pour perte d'intérêt, même si l'auditeur a conclu au fondement d'un moyen, d'autre part, n'est pas raisonnablement justifiée.

A.2. Annick Meurant, Jan Stevens, Guido Van Loon, Denis Malcorps, Jan Creve et Frank Bels sont tous impliqués dans des procédures devant le Conseil d'État ou pourront l'être à l'avenir et souhaitent pour cette raison intervenir. Les parties intervenantes estiment que l'article 2244, alinéa 3, du Code civil est inconstitutionnel parce que l'effet interruptif de la prescription dépend du résultat formel de la procédure devant le Conseil d'État, à savoir le fait que le Conseil d'État conclue ou non à une annulation.

A.3. Le Gouvernement wallon précise qu'un recours en annulation devant le Conseil d'État n'est nullement un préalable obligé pour obtenir une indemnisation. La prescription peut donc être parfaitement évitée par le demandeur d'une indemnisation. D'ailleurs, d'un point de vue historique, la reconnaissance de la responsabilité civile de l'administration a précédé le contentieux administratif pour excès de pouvoir. Le législateur ne devait donc pas prévoir un effet suspensif de la prescription pour tous les recours en annulation.

A.4. La ville de Liège considère qu'en limitant l'effet interruptif de la prescription de l'action civile aux recours en annulation aboutissant à un arrêt d'annulation, le législateur n'a pas dérogé au droit commun.

A.5.1. Le Conseil des ministres soutient que la Cour ne doit pas examiner les questions préjudicielles au regard des objectifs généraux de la réforme instaurée par la disposition en cause, mais au regard de l'objectif particulier du législateur de prendre en considération les remarques de la section de législation du Conseil d'État et d'assurer une cohérence avec l'interruption de la prescription par le biais d'une citation.

Au même titre que l'article 2247 du Code civil pour la citation, le législateur a décidé que le recours en annulation ne serait pas assorti d'un effet interruptif de la prescription, si l'acte n'était pas annulé par le Conseil d'État. Sur recommandation de ce dernier, le législateur a donc harmonisé les causes d'interruption de la prescription devant les juridictions judiciaires et devant le Conseil d'État. Cet objectif légitime permet d'éviter une discrimination à rebours, en accordant plus de droits à un justiciable qui introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État qu'à un justiciable qui intente une action civile.

A.5.2. Le Conseil des ministres considère encore que la disposition en cause n'emporte pas d'effets disproportionnés sur les droits des personnes concernées.

Quant à la seconde question préjudicielle

A.6. Philippe Cohnen soutient que le même raisonnement que celui tenu pour la première question préjudicielle doit être appliqué pour la seconde question préjudicielle, à la seule différence que les citoyens sont soumis à un régime différent en raison du délai pris par le Conseil d'État pour statuer sur leurs recours. Pour la seconde question préjudicielle également, toute justification raisonnable fait défaut.

A.7. Annick Meurant, Jan Stevens, Guido Van Loon, Denis Malcorps, Jan Creve et Frank Bels soutiennent que le critère de différenciation visé dans la seconde question préjudicielle est déraisonnable. Ils se réfèrent pour le surplus au mémoire de Philippe Cohnen.

A.8. Le Gouvernement wallon estime que l'interprétation de la disposition en cause retenue par le juge *a quo* est manifestement erronée.

A.9. La ville de Liège soutient que la différence de traitement visée par la question préjudicielle ne résulte ni directement, ni indirectement de la disposition en cause, de sorte que la question n'appelle pas de réponse.

A.10. Le Conseil des ministres constate également que la différence de traitement en question ne trouve pas sa source dans la norme contrôlée.

- B -

Quant à la demande d'intervention

B.1. Selon le Conseil des ministres, Annick Meurant, Jan Stevens, Guido Van Loon, Denis Malcorps, Jan Creve et Frank Bels ne disposent pas de l'intérêt requis pour intervenir parce que, bien qu'ils soient des parties requérantes dans des recours en annulation actuellement pendants devant le Conseil d'État, ils n'ont pas encore suggéré au juge du fond des questions préjudicielles similaires à celles sur lesquelles la Cour est invitée à statuer.

B.2. L'article 87, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose que lorsque la Cour statue, à titre préjudiciel, sur les questions visées à l'article 26, toute personne justifiant d'un intérêt peut adresser un mémoire à la Cour dans les 30 jours de la publication prescrite par l'article 74. Elle est, de ce fait, réputée partie au litige.

B.3. Les parties intervenantes démontrent que la réponse que la Cour doit donner aux questions préjudicielles dans cette affaire peut avoir un effet direct sur leur situation personnelle et justifient dès lors de l'intérêt requis pour intervenir devant la Cour.

Quant à la première question préjudicielle

B.4. Par la première question préjudicielle, la Cour est invitée à se prononcer sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de 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 » (ci-après : la loi du 25 juillet 2008), en ce qu'il ne confère un effet interruptif de la prescription de l'action civile 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 mais à un arrêt de rejet du recours pour défaut d'intérêt.

B.5.1. L'article 2244, § 1er, du Code civil, tel qu'il a été modifié par l'article 2 de la loi du 25 juillet 2008, 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.5.2. Il ressort des faits du litige soumis à la juridiction *a quo* qu'un délai de plus de cinq années s'est écoulé entre la date d'introduction du recours devant le Conseil d'État, tendant à l'annulation (1) de la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Liège du 7 juin 2001 refusant au demandeur le permis d'urbanisme sollicité, (2) de la décision implicite du Gouvernement wallon rejetant le recours introduit par le demandeur contre la décision du 7 juin 2001 et (3) de la décision du 19 octobre 2001 du ministre de la Région wallonne compétent de rejeter le recours du demandeur contre la décision du 7 juin 2001 refusant de lui accorder un permis d'urbanisme, et la date à laquelle le Conseil d'État a rendu l'arrêt constatant la perte d'intérêt au recours du demandeur (arrêt n° 202.200 du 22 mars 2010).

Devant la juridiction *a quo*, la question se pose de savoir si l'action du demandeur est prescrite sur la base de l'article 2262bis, § 1er, alinéa 2, du Code civil.

B.6. Par son arrêt n° 40/2019 du 28 février 2019, la Cour a annulé le terme « annulé » dans l'article 2244, § 1er, alinéa 3, du Code civil, inséré par l'article 2 de la loi du 25 juillet 2008.

B.7. Il s'ensuit que la question préjudicielle est devenue sans objet.

Quant à la seconde question préjudicielle

B.8. Par la seconde question préjudicielle, la Cour est invitée à se prononcer sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 2 de la loi du 25 juillet 2008, en ce qu'il opère une différence de traitement entre les parties requérantes devant le Conseil d'État selon que leurs recours en annulation sont rejetés dans les cinq ans ou au-delà des cinq ans de l'acte administratif litigieux.

B.9. Comme il est dit en B.6, la Cour a, par son arrêt n° 40/2019 du 28 février 2019, annulé le terme « annulé » dans l'article 2244, § 1er, alinéa 3, du Code civil.

Il en résulte que les deux catégories de personnes identifiées par la seconde question préjudicielle ne sont pas traitées différemment.

B.10. Pour cette raison, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- La première question préjudicielle est sans objet.
- La seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 14 mars 2019.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût