

Numéro du rôle : 7123
Arrêt n° 21/2021 du 11 février 2021

ARRÊT

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

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et L. Lavrysen, et des juges J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, Y. Kherbache et T. Detienne, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 24 janvier 2019, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 11 février 2019, la Cour d'appel de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« Dans l'interprétation selon laquelle l'effet interruptif du recours en annulation visé par l'article 2244, § 1er, du Code civil ne bénéficie qu'à la partie requérante, l'article 2244, § 1er, du Code civil n'est-il pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il crée une différence de traitement entre :

- les personnes qui ont formé ce recours en annulation et peuvent bénéficier du caractère interruptif de ce recours pour leur action en réparation du dommage causé par l'acte administratif attaqué et

- les personnes qui n'ont pas formé ce recours, qui ne sont pas non plus intervenues à la procédure et sont préjudiciées par l'arrêt d'annulation qui a un effet *erga omnes* et rétroactif ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Olivier Alsteens, assisté et représenté par Me J. Laurent et Me C. Servais, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Schaffner, avocat au barreau de Bruxelles.

Olivier Alsteens a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 25 novembre 2020, la Cour, après avoir entendu les rapporteurs T. Detienne 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 9 décembre 2020 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 9 décembre 2020.

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 arrêté royal du 20 mars 2002, Olivier Alsteens a été désigné directeur général de la communication externe à la Chancellerie du Premier ministre, pour une période de six ans. Le 24 juin de la même année, un recours en annulation de cette désignation est introduit devant le Conseil d'État. Par arrêté royal du 11 mars 2008, alors que cette procédure n'a pas encore abouti, Olivier Alsteens est redésigné dans cette fonction. Le 29 mai 2008, l'arrêté royal du 11 mars 2008 fait à son tour l'objet d'un recours en annulation. Par des arrêts du 28 novembre 2008 et du 14 février 2011, le Conseil d'État annule les deux désignations, en ce qu'elles sont fondées sur l'arrêté royal du 29 octobre 2001 « relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics de programmation », lequel est jugé illégal en ce qui concerne la procédure de sélection par rôle linguistique.

S'estimant lésé, Olivier Alsteens introduit, le 27 avril 2012, devant le Tribunal de première instance de Bruxelles, une demande en réparation à charge de l'État belge, après avoir fait signifier par exploit d'huissier à l'État belge, le 12 décembre 2005, son intention de réclamer une indemnisation dans l'hypothèse où sa désignation serait annulée. Jugeant la créance prescrite, le Tribunal de première instance de Bruxelles rejette la demande de réparation introduite par le demandeur, qui interjette alors appel devant le juge *a quo*.

Le juge *a quo* estime qu'est en cause la prise de cours du délai de prescription quinquennal de l'action en dommages et intérêts contre l'État belge et qu'il s'agit plus particulièrement de savoir si le recours en annulation de la première désignation, auquel Olivier Alsteens n'était pas partie, a pu interrompre ce délai. En l'espèce, le juge *a quo* estime que le préjudice subi par l'appelant résulte de l'illégalité de l'arrêté royal de désignation. Pour ce qui est du moment de la prise de connaissance du préjudice, il estime qu'au vu des chances importantes de succès de la procédure initiée devant le Conseil d'État, l'appelant pouvait raisonnablement prévoir la réalisation de ce futur dommage, et fixe dès lors ce moment au 12 décembre 2005, soit à la date de l'exploit d'huissier. Conformément à l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, le délai de prescription de cinq ans a donc pris cours le 1er janvier 2005. Le juge *a quo* s'interroge ensuite sur une éventuelle interruption de ce délai. Il constate que, si l'article 2244, § 1er, de l'ancien Code civil prévoit qu'un recours en annulation introduit devant le Conseil d'État interrompt la prescription civile, une incertitude demeure sur son étendue. Selon l'appelant, cette cause d'interruption lui est applicable même s'il n'est pas intervenu à la cause, tandis que, selon l'État belge, ladite cause d'interruption est personnelle à la partie requérante devant le Conseil d'État. Partant, le juge *a quo* décide de poser la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. À titre principal, la partie appelante devant le juge *a quo* conteste l'interprétation donnée par le juge *a quo* à l'article 2244, § 1er, de l'ancien Code civil et soutient qu'une autre interprétation, plus respectueuse de l'intention du législateur, est possible. Selon elle, les travaux préparatoires 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) font en effet clairement apparaître une volonté de pallier l'arriéré judiciaire et d'éviter que la prescription civile expire avant la fin de la procédure au Conseil d'État. Ces travaux préparatoires ne font pas apparaître que l'effet interruptif devrait ne profiter qu'à la partie requérante devant le Conseil d'État.

L'arrêt de la Cour de cassation du 9 juin 2006, cité par l'État belge devant le juge *a quo*, selon lequel l'interruption obtenue par une citation en justice, un commandement ou une saisie n'a d'effet qu'à l'égard des personnes qui y ont été parties (Cass., 9 juin 2006, C.04.0245.F) n'est pas applicable au cas d'espèce, puisque cet arrêt est antérieur à la loi du 25 juillet 2008 et que le recours en annulation introduit devant le Conseil d'État ne saurait donc constituer une cause d'interruption.

La partie appelante devant le juge *a quo* ajoute que les modifications successives de l'article 2244, § 1er, de l'ancien Code civil démontrent que le législateur avait davantage l'intention d'étendre les hypothèses dans lesquelles la prescription peut être interrompue que de les restreindre.

Par ailleurs, dès lors que les arrêts du Conseil d'État sont dotés d'un effet *erga omnes*, peu importe que le bénéficiaire d'un acte administratif individuel annulé ait été partie ou non à la procédure en annulation, puisque cette procédure est menée contre un acte, non contre une personne.

A.1.2. À titre subsidiaire, la partie appelante devant le juge *a quo* estime qu'il existe une différence de traitement non justifiée entre les personnes qui ont introduit le recours en annulation auprès du Conseil d'État et celles qui n'ont pas formé un tel recours ni ne sont intervenues dans la procédure mais qui sont néanmoins préjudiciées par l'arrêt d'annulation. Cette différence de traitement produit des effets disproportionnés, puisque l'effet *erga omnes* des arrêts d'annulation peut gravement affecter la personne visée par l'acte annulé, quand bien même elle ne serait pas partie à la cause, et la priver dès lors de tout droit de réclamer des dommages et intérêts dans une procédure civile.

A.2.1. Le Conseil des ministres note d'abord que, bien que la question préjudicielle mentionne l'article 2244, § 1er, de l'ancien Code civil, l'examen de la Cour ne doit porter que sur l'alinéa 3 de cette disposition.

A.2.2. Le Conseil des ministres souligne ensuite, à titre liminaire, que la partie appelante devant le juge *a quo* s'est gardée d'intervenir dans la procédure d'annulation de sa désignation au Conseil d'État. Non seulement il lui était légalement possible de le faire en vertu des articles 6, § 4, et 52 et suivants de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 « déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État » (ci-après : l'arrêté du Régent du 23 août 1948), mais la partie appelante devant le juge *a quo* avait un intérêt certain à la solution du litige. Elle avait en outre reçu personnellement notification de l'existence du recours dirigé contre sa désignation, en vertu de l'article 21bis, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et de l'article 6, § 4, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948. L'affaire doit par conséquent se comprendre dans un contexte dans lequel le bénéficiaire d'un acte, attaqué devant le Conseil d'État avec de grandes chances de succès, a omis d'intervenir à la procédure en annulation et n'a posé aucun acte formel contre l'État belge, alors même que sa créance était déjà née, en l'espèce le 1er janvier 2005 selon la Cour d'appel.

A.2.3. Les objectifs et la portée générale de la disposition en cause peuvent, selon le Conseil des ministres, être appréhendés par le biais de la jurisprudence de la Cour. Celle-ci a en effet validé la rétroactivité de la loi du 25 juillet 2008 en rappelant par ailleurs l'importance de l'arrêt de la Cour de cassation du 9 juin 2006 (C.04.0245.F), qui ne peut être dissocié de l'évolution de la disposition en cause (CC, 13 janvier 2011, arrêt n° 3/2011). La Cour constitutionnelle a ultérieurement confirmé ces points, ainsi que le contexte de la loi du 25 juillet 2008 (CC, 8 novembre 2018, arrêt n° 148/2018). À la lumière de ces arrêts et des travaux préparatoires de la loi du 25 juillet 2008, il ne fait aucun doute que les objectifs du législateur étaient de pallier l'arriéré du Conseil d'État, de permettre au justiciable qui a introduit un recours en annulation d'éviter la prescription de sa créance en dommages et intérêts, mais aussi de lui épargner de devoir introduire une action civile conservatoire, et d'adapter la législation à la clarification opérée par la Cour de cassation quant à l'absence d'effet interruptif ou suspensif de la prescription en cas d'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'État. Le Conseil des ministres ajoute que c'est ensuite en vertu de son pouvoir d'appréciation que le législateur a choisi de réserver le bénéfice de l'interruption de la prescription au seul auteur du recours en annulation.

A.2.4. Le Conseil des ministres reconnaît que les catégories visées dans la question préjudicielle sont comparables, mais il estime que celle-ci appelle une réponse négative. Tout d'abord, la différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir l'initiative formelle qu'une personne prend pour préserver ses droits. Ensuite, la légitimité de l'objectif de faire bénéficier la partie requérante en annulation au Conseil d'État d'une interruption de la prescription a déjà été reconnue par la Cour. Enfin, la différence de traitement est proportionnée, puisque le législateur s'est contenté d'aligner le sort des recours en annulation sur celui des citations en justice, conformément à l'arrêt, précité, de la Cour de cassation, qui est abondamment cité dans le cadre de la procédure devant le juge *a*

quo. Elle n'a pas des conséquences disproportionnées, puisqu'elle n'affecte pas outre mesure la partie appelante devant le juge *a quo*. En effet, soit celle-ci avait des doutes sérieux et elle aurait alors dû intervenir à la cause devant le Conseil d'État, soit elle n'avait pas de doute sérieux et aurait pu, dans ce cas, démontrer la prise de connaissance de son préjudice à la date de l'arrêt d'annulation.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 2244, § 1er, de l'ancien Code civil, tel qu'il a été modifié par l'article 2 de la loi du 25 juillet 2008 « modifiant le Code civil et les lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'Etat en vue d'interrompre la prescription de l'action en dommages et intérêts à la suite d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat » (ci-après : la loi du 25 juillet 2008), qui disposait :

« 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 ».

Par son arrêt n° 40/2019 du 28 février 2019, la Cour a annulé le mot « annulé » dans l'alinéa 3 de cette disposition. Cet arrêt n'a pas d'incidence sur la portée de la question préjudicielle.

Il ressort de la décision de renvoi que n'est en cause que l'alinéa 3 de cette disposition.

B.1.2. La Cour est invitée à se prononcer sur la compatibilité de l'article 2244, § 1er, alinéa 3, de l'ancien Code civil avec les articles 10 et 11 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle il confère le bénéfice de l'effet interruptif de la prescription aux personnes qui introduisent un recours en annulation devant le Conseil d'État, alors qu'il ne confère pas ce

bénéfice aux personnes qui ne sont pas parties à la procédure devant le Conseil d'État mais qui subissent les conséquences de l'annulation.

B.2. Il ressort de la décision de renvoi que plus de cinq années se sont écoulées entre la date de la prise de connaissance du dommage pour lequel la réparation est demandée et la date d'introduction de l'action en réparation devant le tribunal de première instance. En raison de l'écoulement de ce délai, la demande d'indemnisation doit être déclarée prescrite en vertu de l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991 (ci-après : les lois sur la comptabilité de l'État). Cet article 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;

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. La modification de l'article 2244, § 1er, alinéa 3, de l'ancien Code civil par la loi du 25 juillet 2008, qui visait à interrompre la prescription de l'action en dommages et intérêts à la suite d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, a fait l'objet du commentaire suivant, 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 extracontractuelle 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 ce qui suit, 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 extracontractuelle 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.

À 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 » (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-10/3, pp. 2-3).

B.4. À la suite de l'avis émis par la section de législation du Conseil d'État, un amendement a été déposé dans le but 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'illicéité 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. Il appartient en règle au juge *a quo* d'interpréter les dispositions qu'il applique, sous réserve d'une lecture manifestement erronée de la disposition en cause. Il ressort de la décision de renvoi que le juge *a quo* part de l'hypothèse que la disposition en cause ne bénéficie qu'à la partie requérante devant le Conseil d'État. La Cour répond à la question préjudicielle dans cette interprétation, qui n'est pas manifestement erronée.

B.6. La question préjudicielle concerne la différence de traitement entre, d'une part, les parties qui ont formé un recours en annulation devant le Conseil d'État et, d'autre part, les personnes pour lesquelles le préjudice causé par l'acte administratif attaqué apparaît à l'issue de ce recours. Tandis que la prescription de l'action civile en réparation du dommage causé par l'acte administratif attaqué est, à l'égard des premières, interrompue jusqu'au prononcé de l'arrêt du Conseil d'État, une telle interruption n'est pas applicable à l'action en réparation du dommage causé par l'acte administratif attaqué, à l'égard des secondes.

B.7. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.8. Dans le cadre d'un recours au Conseil d'État, les deux catégories de personnes visées en B.6 sont susceptibles d'introduire une action civile en réparation du dommage causé par l'acte administratif annulé, en raison de l'autorité de la chose jugée qui doit être reconnue *erga omnes* aux arrêts d'annulation de la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

B.9. La différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir le fait de poser un acte introductif d'instance sous la forme d'un recours devant le Conseil d'État.

B.10. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.3, l'objectif du législateur était de ne pas faire peser sur le justiciable les conséquences liées à l'arriéré du Conseil d'État. Il entendait éviter, d'une part, la prescription de l'action devant le juge civil en réparation du dommage causé par un acte administratif annulé lorsque l'annulation de l'acte administratif attaqué intervient plus de cinq ans après l'introduction du recours devant le Conseil d'État, et, d'autre part, l'introduction d'une action conservatoire devant le juge civil en prévention de cette prescription, impliquant des coûts supplémentaires liés à l'engagement de cette procédure, qui peut par la suite s'avérer inutile. Enfin, le législateur entendait mettre un terme à une pratique qui encombre les rôles des tribunaux civils d'affaires qui ne sont pas prêtes à être traitées. La disposition en cause poursuit donc un but légitime d'intérêt général.

B.11.1. Compte tenu de sa préoccupation d'éviter l'introduction de procédures conservatoires devant le juge civil en prévention de la prescription, le législateur aurait raisonnablement dû estimer qu'il fallait tenir compte de l'effet *erga omnes* des arrêts d'annulation du Conseil d'État et que le dommage causé par un acte administratif illégal peut donner lieu à l'introduction d'une action devant le juge civil par des personnes autres que la partie requérante.

B.11.2. Le Conseil des ministres souligne la faculté d'intervention à la cause devant le Conseil d'État en vertu des articles 6, § 4, et 52 et suivants de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 « déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ». Toutefois, dans l'interprétation selon laquelle l'effet interruptif du recours en annulation visé à l'article 2244, § 1er, alinéa 3, de l'ancien Code civil ne bénéficie qu'à la partie

requérante, une telle intervention n'est d'aucune utilité pour la personne pour laquelle le préjudice causé par l'acte administratif attaqué apparaît à l'issue de ce recours. Par ailleurs, le bénéficiaire d'un acte administratif peut en présumer la légalité.

B.11.3. Le seul moyen dont la personne concernée par un acte administratif attaqué devant le Conseil d'État dispose pour préserver son droit à la réparation du dommage causé par l'acte attaqué en cas d'annulation de celui-ci est d'introduire une action devant le juge civil, parallèlement à la procédure en annulation devant le Conseil d'État, ce qui ferait toutefois échec à l'économie procédurale précisément recherchée par le législateur.

B.11.4. Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, l'absence d'effet interruptif de la prescription de l'action devant le juge civil en réparation du dommage causé par un acte administratif annulé à l'égard d'une personne autre que la partie requérante devant le Conseil d'État ne saurait être justifiée par le souci d'harmoniser le régime en cause avec le régime prévu, en matière de citation en justice, à l'article 2247 de l'ancien Code civil, et ce, en raison de la différence fondamentale qui existe entre les deux formes de contentieux (voy. l'arrêt de la Cour n° 148/2018 du 8 novembre 2018).

B.12. Il résulte de ce qui précède qu'en ce que l'effet interruptif de la prescription qui est attaché aux recours introduits devant le Conseil d'État ne bénéficie qu'aux personnes qui ont formé le recours, à l'exclusion des personnes dont le préjudice causé par l'annulation de l'acte administratif attaqué n'apparaît qu'à l'issue de ce recours, la disposition en cause repose sur un critère qui n'est pas pertinent eu égard aux objectifs mentionnés en B.10, dès lors qu'elle oblige toujours ces personnes à introduire une action en réparation du dommage devant le juge civil, à titre conservatoire, pour éviter la prescription de leur action.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 2244, § 1er, alinéa 3, de l'ancien Code civil viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que l'effet interruptif de la prescription attaché aux recours introduits devant le Conseil d'État ne bénéficie pas aux personnes qui sont préjudiciées par l'annulation de l'acte administratif attaqué.

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 11 février 2021.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

F. Daoût