

Numéro du rôle : 695
Arrêt n° 25/95 du 21 mars 1995

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, posée par le tribunal de première instance de Gand.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle et H. Coremans, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 18 mars 1994 en cause de A. De Smet et C. Last contre W. Wittoek, le tribunal de première instance de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale viole-t-il les principes d'égalité et de non-discrimination contenus aux articles 10 et 11 de la Constitution ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

1. Par citation du 30 août 1989, A. De Smet et C. Last requièrent de W. Wittoek le paiement d'une indemnité, en réparation du dommage subi à la suite d'un accident de la circulation survenu le 27 octobre 1983 dont ils estiment la partie défenderesse responsable. La partie défenderesse soutient que l'action est irrecevable par suite de prescription, en vertu de l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale. Les parties demanderesses objectent que l'action se fonde sur un manquement à l'obligation générale de diligence et de prudence et non sur une infraction qualifiée. Il n'y aurait donc pas lieu d'appliquer le délai de prescription de cinq ans mais bien celui de trente ans.

2. Le juge *a quo* considère que le tribunal, pour se prononcer sur le fond, doit constater une faute qui, dans le chef de la partie défenderesse, constitue nécessairement une infraction au code de la route. Il en résulte que le tribunal devrait effectivement conclure que l'action a été intentée plus de cinq ans après les faits et qu'elle est prescrite, en application de l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale.

Ce délai de prescription était fixé à trois ans avant la modification légale du 30 mai 1961 et a été porté à cinq ans en vue d'améliorer la situation de la victime. Cette situation semble néanmoins sensiblement plus défavorable que celle de la personne lésée par un acte illicite ne constituant pas une infraction, qui dispose d'un délai de trente ans pour intenter une action.

La question est de savoir si ce traitement inégal des victimes est équitable, s'il existe une justification objective et raisonnable et si cette distinction ne viole pas le principe constitutionnel d'égalité.

III. *La procédure devant la Cour*

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 6 avril 1994.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 10 mai 1994.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 14 mai 1994.

Des mémoires ont été introduits par :

- le conseil de W. Wittoek, Oude Boekhoutstraat 23, 9968 Assenede, par lettre recommandée à la poste le 6 juin 1994;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 27 juin 1994.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 13 juillet 1994.

Par ordonnance du 4 octobre 1994, la Cour a prorogé jusqu'au 6 avril 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 18 octobre 1994, le président en exercice a constaté que le juge E. Cerexhe était légitimement empêché et que le juge L. François le remplaçait comme membre du siège.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 10 novembre 1994.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 18 octobre 1994.

A l'audience publique du 10 novembre 1994 :

- ont comparu :

- . Me P. Peeters et Me F. Van Nuffel, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- l'affaire a été ajournée *sine die* après qu'il eut été constaté, par suite du retour d'une lettre recommandée, que la partie W. Wittoek était décédée.

Par ordonnance du 30 novembre 1994, la Cour a constaté que la procédure était suspendue conformément à l'article 97, alinéa 1er, de la loi organique.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 2 décembre 1994.

Un acte de reprise d'instance, dont une copie conforme est parvenue au greffe de la Cour le 4 janvier 1995, a été déposé au greffe du tribunal de première instance de Gand le 24 novembre 1994.

Par ordonnance du 11 janvier 1995, l'audience a été fixée au 9 février 1995.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 11 janvier 1995.

A l'audience publique du 9 février 1995 :

- a comparu :

. Me P. Peeters, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs H. Boel et J. Delruelle ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Mémoire de W. Wittoek

A.1. L'inégalité entre les victimes dont fait état le jugement de renvoi ne constitue qu'un élément d'une situation beaucoup plus complexe qui implique aussi l'auteur des faits et la société en tant que telle.

Le législateur a fixé des délais de prescription pour l'action publique au motif que celle-ci n'a d'utilité sociale que lorsqu'elle s'exerce dans un délai raisonnable. Des poursuites pénales intervenant longtemps après que l'infraction a été commise, à un moment où le souvenir de la perturbation de l'ordre juridique est effacé, n'ont plus aucune utilité sociale; elles ont au contraire l'effet inverse, en ce que l'ordre juridique rétabli dans l'intervalle se trouve à nouveau perturbé par le rappel de faits oubliés et qui ne troublaient plus la communauté.

Cette perturbation de la tranquillité retrouvée dans l'intervalle apparaît également lorsqu'une action civile est intentée à la suite d'une infraction. La société, l'auteur des faits et la victime ont dès lors intérêt à ce que cette tranquillité ne soit pas troublée. Ce n'est pas le cas pour les actions civiles consécutives à une faute non punissable. En effet, de telles fautes ne perturbent pas l'ordre juridique général mais concernent exclusivement des rapports juridiques individuels pour lesquels on peut considérer qu'il n'existe pas de perturbation de l'ordre juridique rétabli dans l'intervalle. On peut dès lors admettre que le délai de prescription le plus long soit applicable dans ce cas.

Mémoire du Conseil des ministres

A.2.1. Les anciens articles 21, 22 et 23 du titre préliminaire du Code de procédure pénale disposaient que l'action publique et l'action civile résultant d'une infraction étaient prescrites après dix ans, trois ans ou six mois, selon que cette infraction constituât un crime, un délit ou une contravention. En liant l'action civile résultant d'une infraction à l'action publique, le législateur de 1878 a principalement voulu éviter qu'une personne subisse une condamnation civile pour un fait du chef duquel elle n'était plus punissable pénalement.

Un jugement en matière civile ne peut faire apparaître qu'une affaire a échappé aux juridictions pénales. L'action pénale est en effet d'ordre public : l'intérêt général doit primer les intérêts privés des victimes de l'infraction. La solidarité entre l'action publique et l'action civile résultant d'une infraction vise enfin également à ce que la partie civile au procès pénal contribue à un règlement rapide de l'affaire. La solidarité est une donnée fondamentale de l'ordre juridique belge : elle se traduit notamment aussi par le principe selon lequel l'exercice de l'action civile intentée séparément est suspendu tant qu'il n'a pas été prononcé définitivement sur l'action publique intentée avant ou pendant la poursuite de l'action civile (article 4 du titre préliminaire du Code de procédure pénale).

En liant l'action civile résultant d'une infraction à l'action publique, le législateur poursuivait par conséquent un objectif légitime.

A.2.2. La distinction opérée par la loi a un caractère objectif. Le critère de distinction est de savoir si l'action civile résulte ou non d'une infraction.

A.2.3. Le texte actuel de l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale constitue un compromis entre le principe de la solidarité entre l'action civile résultant d'une infraction et l'action publique, d'une part, et les droits de la victime de l'infraction, d'autre part. Ce compromis a été réalisé par les modifications apportées au titre préliminaire par la loi du 30 mai 1961. Le législateur a rencontré la critique émise par la doctrine au sujet de l'application illimitée du principe de solidarité, qui avait des conséquences par trop inéquitables pour la victime d'une infraction.

Un premier tempérament avait été apporté par la loi du 30 mars 1891. Lorsque l'action civile a été intentée en temps utile, la prescription ne court plus contre le demandeur jusqu'à ce qu'une décision passée en force de chose jugée ait mis fin à l'instance (actuel article 27, alinéa 1er, du titre préliminaire du Code de procédure pénale). En d'autres termes, la prescription de l'action publique ne peut être opposée à l'action civile résultant de l'infraction lorsque cette action civile a été intentée dans les délais : l'acte introductif de l'action civile suspend la prescription.

Les modifications apportées ensuite par la loi du 30 mai 1961 rompent clairement avec le régime de la solidarité totale entre les deux actions. La personne lésée par une infraction dispose toujours, désormais, d'un délai minimum de cinq ans pour intenter l'action civile; l'action civile ne peut être prescrite avant l'action publique. Le juge peut en outre formuler des réserves pour les dommages futurs, auxquelles s'appliquent un délai de prescription de trente ans à partir du prononcé (article 27, alinéa 2, du titre préliminaire du Code de procédure pénale). Dans la situation actuelle, la personne lésée par une infraction dispose toujours d'un délai de cinq ans, à compter du fait punissable, pour intenter une action civile. Si l'action publique n'est pas encore prescrite après ces cinq années, le délai pour l'introduction d'une action civile est à nouveau lié à la prescription de l'action publique. S'il s'agit d'un crime, le délai de prescription sera par conséquent d'au moins dix ans. La loi du 24 décembre 1993 a porté de trois à cinq ans le délai de prescription applicable aux délits. Etant donné que le délai de prescription est interrompu ou suspendu dans la majorité des affaires pénales, l'action civile résultant d'un délit sera généralement prescrite plus de cinq ans après les faits. En outre, le délai de prescription vise uniquement l'introduction de l'action. Lorsqu'elle aura été introduite en temps utile, le juge devra se prononcer sur l'action civile quelle que soit la date à laquelle intervient le jugement. La jurisprudence et la doctrine considèrent toutefois dans leur majorité que cette dernière règle ne vaut qu'à l'égard du juge pénal : lorsque le juge pénal a pris une décision définitive, n'admettant plus de réserve, les nouvelles actions doivent être intentées devant le juge civil, le délai de prescription de cinq ans étant applicable.

La modification de la loi en 1961 était principalement dictée par la jurisprudence qui avait mis en lumière les conséquences inéquitables de l'application stricte du principe de solidarité. Dans les années cinquante, diverses propositions avaient été déposées au Parlement, en vue de restreindre ou d'éliminer ces effets inéquitables. La Commission sénatoriale de la justice a consacré plusieurs séances au

projet qui a conduit à la loi. Au départ, cette Commission estimait que la séparation devait être totale et que l'action civile résultant d'une infraction devait être soumise au délai de droit commun de trente ans. Une opposition à ce principe se fit jour en séance plénière du Sénat et le projet fut renvoyé en commission. Le texte actuel est le résultat de la mise en balance minutieuse, par le législateur, des intérêts de la société et des intérêts privés. Il est clairement démontré en l'espèce que le législateur n'a pas usé de sa liberté politique d'une manière notoirement déraisonnable ou manifestement disproportionnée.

Ces dernières années, des voix se sont à nouveau élevées dans la doctrine pour demander la réforme du système instauré en 1961. Les diverses propositions de loi déposées en ce sens sont toutefois restées lettre morte. En s'abstenant de traiter ces propositions, le législateur a laissé entendre implicitement que le système actuel, instauré en 1961 à l'issue de longues négociations parlementaires, reste justifié.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur le point de savoir si l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale viole ou non les articles 10 et 11 de la Constitution.

L'article précité dispose :

« L'action civile résultant d'une infraction sera prescrite après cinq années révolues à compter du jour où l'infraction a été commise sans qu'elle puisse l'être avant l'action publique. »

Le juge *a quo* se demande s'il existe une justification objective et raisonnable de la différence de traitement des victimes selon que la faute génératrice d'un dommage constitue ou non une infraction.

B.2. Alors qu'en application de l'article 2262 du Code civil, l'action civile résultant d'un acte fautif est en principe prescrite après trente années révolues, celle résultant d'un acte constituant par ailleurs une infraction est prescrite, par dérogation à la règle générale, après cinq années révolues à compter du jour où l'infraction a été commise.

Cette dernière règle connaît toutefois des exceptions. Ainsi, l'article 26, *in fine*, du titre préliminaire du Code de procédure pénale dispose en effet que l'action civile ne

peut être prescrite avant l'action publique et l'article 27, alinéa 1er, du même titre énonce que, lorsque l'action civile aura été intentée en temps utile, la prescription ne courra plus contre le demandeur jusqu'à ce qu'une décision passée en force de chose jugée ait mis fin à l'instance. L'article 27, alinéa 2, prévoit en outre que si la décision admet des réserves, la demande tendant à faire statuer sur leur objet sera recevable pendant trente ans à partir du prononcé.

B.3. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent 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 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.4.1. S'agissant du délai de prescription pour l'introduction d'une action civile, la différence de traitement des victimes selon que la faute qui est à l'origine du dommage constitue ou non une infraction repose sur un critère objectif, à savoir le caractère pénalement punissable ou non du comportement dommageable. La Cour doit toutefois examiner si cette différence est raisonnablement justifiée.

B.4.2. Les articles 21 et suivants originaires du titre préliminaire du Code de procédure pénale disposaient que l'action, tant publique que civile, résultant d'un crime, d'un délit ou d'une contravention était prescrite après dix années, trois années ou six mois révolus à compter, selon le cas, du jour où le crime a été commis ou du dernier acte d'instruction ou de poursuite. En faisant coïncider les délais de prescription de

l'action civile et de l'action publique, le législateur entendait empêcher que puissent être constatés judiciairement, dans l'intérêt d'un particulier, des faits qualifiés d'infraction par la loi pénale, après l'expiration du délai pendant lequel la poursuite dans l'intérêt social est permise (*Pasin.*, 1891, pp. 175-176).

La loi du 30 mars 1891 a complété l'article 26 du titre précité par une disposition prévoyant que lorsque l'action civile aura été intentée en temps utile, la prescription ne courra plus contre le demandeur jusqu'à ce qu'une décision passée en force de chose jugée ait mis fin à l'instance. Cette disposition visait à tempérer les effets rigoureux de l'assimilation des prescriptions de l'action publique et de l'action civile. Elle était principalement inspirée par les inconvénients résultant de l'assimilation complète des deux actions, et qui ont été principalement signalés dans les procès auxquels les accidents donnent lieu (*Pasin.*, 1891, p. 176).

La loi du 30 mai 1961 a mis fin à l'assimilation stricte des actions publique et civile. Alors que pour l'action publique, le délai de prescription est fixé à dix ans, trois ans (portés à cinq par la loi du 24 décembre 1993) ou six mois à compter du jour où l'infraction a été commise, selon que cette infraction constitue un crime, un délit ou une contravention, et à un an en cas de contraventionnalisation d'un délit, la prescription de l'action civile a été fixée à cinq ans à compter du jour où l'infraction a été commise, sans qu'elle puisse précéder celle de l'action publique, avec maintien de la suspension de la prescription lorsque l'action civile a été intentée en temps utile et instauration de la prescription trentenaire en cas de réserves (articles 21, 26 et 27 du titre préliminaire du Code de procédure pénale).

B.4.3. La disposition visée a pour conséquence que la situation d'une personne ayant subi un dommage résultant d'une faute est sensiblement plus défavorable lorsque cette faute constitue une infraction que lorsqu'elle n'en constitue pas une. Il en résulte, spécialement dans les cas où le dommage ne se fait ressentir que tardivement - et bien

que la Cour de cassation admette depuis peu que le délai de prescription de l'action civile résultant d'un délit de coups et blessures involontaires ne prend cours qu'à partir de l'apparition du dommage (Cass., 13 janvier 1994, R.G. 9627) -, une grave limitation des droits de la victime, hors de proportion avec les intérêts que le législateur de 1878 et celui de 1961 entendaient protéger par cette disposition, à savoir garantir le droit de l'auteur des faits à l'oubli (*Pasin.*, 1891, p. 176), assurer la sécurité juridique (*Doc.parl.*, Sénat, 1956-1957, n° 232, p. 2) et éviter que la paix publique restaurée dans l'intervalle soit à nouveau perturbée (*ibidem*). Ces préoccupations justifient que l'action publique soit soumise à des délais de prescription particuliers, proportionnés à la gravité des faits. Mais elles ne justifient pas que l'action civile en réparation des dommages causés par ces faits soit prescrite après cinq ans - quels que soient les correctifs apportés par la loi et la jurisprudence - alors que la réparation du dommage causé par une faute civile, moins grave qu'une faute que le législateur a qualifiée de pénale, peut être demandée pendant trente ans.

B.4.4. Dès lors qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre le but poursuivi par la mesure et ses conséquences pour les victimes d'infractions, l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

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 d'arbitrage, à l'audience publique du 21 mars 1995.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève