

Numéros du rôle : 857 et 885
Arrêt n° 32/96 du 15 mai 1996

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant

- l'article 34 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat,
 - l'article 1er, alinéa 1er, a), de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces,
- posées par la Cour d'appel de Mons.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges L.P. Suetens, H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

Par arrêt du 16 juin 1995 en cause de I. Marong contre l'Etat belge, la Cour d'appel de Mons a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 34 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, instaurant une prescription quinquennale des créances à charge de l'Etat, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée dans la mesure où cette disposition établit un traitement discriminatoire entre les particuliers titulaires, sur pied des articles 1382, 1383 ou 544 du Code civil, d'une créance résultant d'un préjudice selon que ce préjudice soit imputable à un autre particulier, d'une part, ou à l'Etat, d'autre part ? »

Par arrêt du 30 juin 1995 en cause de l'Etat belge contre E. Lermusiaux et autres, la même Cour a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1er, alinéa 1er, a), de la loi du 6 février 1970 sur la prescription des créances à charge de l'Etat, applicable à la prescription des créances à charge de la Région wallonne en vertu de l'arrêté royal du 17 juillet 1991, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée dans la mesure où cette disposition établit un traitement discriminatoire entre les particuliers titulaires, sur pied des articles 1382 ou 544 du Code civil, d'une créance résultant d'un préjudice selon que ce préjudice soit imputable à un autre particulier, d'une part, ou, d'autre part, à l'Etat ou la Région wallonne ? »

II. *Objet des dispositions en cause*

Les deux dispositions qui font l'objet des questions préjudicielles fixent à cinq ans le délai de prescription des créances qui sont à charge de l'Etat.

III. *Les faits et la procédure antérieure*

Dans l'affaire portant le numéro 857 du rôle

En 1960, l'Etat belge a effectué des travaux d'exhaussement d'un immeuble dont il est propriétaire, boulevard Léopold III, 56 à Péruwelz. Estimant que ces travaux lui avaient causé un préjudice, la propriétaire de l'immeuble voisin a cité l'Etat belge devant le tribunal de première instance de Tournai le 8 février 1983. Par un jugement du 6 janvier 1988, l'action a été déclarée prescrite en application de l'article 34 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat.

La demanderesse originaire ayant interjeté appel de ce jugement et la Communauté française étant intervenue volontairement à la cause au motif qu'elle succédait à l'Etat belge, la Cour d'appel de Mons, par arrêt du 16 juin 1995, a posé à la Cour la question préjudicielle précitée.

Dans l'affaire portant le numéro 885 du rôle

Entre le 20 septembre 1976 et le 21 juin 1978, l'Etat belge a effectué des travaux d'aménagement et de détournement du cours d'eau « La Trouille ». Estimant que ces travaux avaient endommagé leurs propriétés immobilières, les époux Lermusiaux-Brison ont cité l'Etat belge et la Région wallonne en paiement d'une somme de 2.428.000 francs devant le tribunal de première instance de Mons, le 13 juillet 1988. Par jugement du 30 juin 1993, le tribunal a écarté le moyen tiré de la prescription et, sur pied de l'article 544 du Code civil et de l'article 11 de la Constitution, a condamné l'Etat belge au paiement d'un franc provisionnel et a ordonné une expertise. L'Etat belge ayant interjeté appel de ce jugement, qui mettait la Région wallonne hors de cause, la Cour d'appel de Mons, par son arrêt du 30 juin 1995, a posé à la Cour la question préjudicielle précitée.

IV. La procédure devant la Cour

Les expéditions des décisions de renvoi sont parvenues au greffe respectivement le 21 juin 1995 et le 5 juillet 1995.

Par ordonnances des mêmes jours, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs 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.

Par ordonnance du 12 juillet 1995, la Cour, réunie en séance plénière, a joint les affaires.

Les décisions de renvoi ont été notifiées conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 10 août 1995; l'ordonnance de jonction a été notifiée aux autorités mentionnées dans ledit article par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 10 août 1995.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 21 septembre 1995;

- E. Lermusiaux et J. Brison, demeurant à 7032 Spiennes, rue du Moulin de Spiennes 16, par lettre recommandée à la poste le 22 septembre 1995;

- le Gouvernement de la Communauté française, place Surllet de Chokier 15-17, 1000 Bruxelles, et le ministre de la Politique scientifique et de l'Infrastructure, rue de la Loi 155, 1040 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 22 septembre 1995;

- I. Marong, demeurant à 1200 Bruxelles, avenue Prekelinden 147, par lettre recommandée à la poste le 25 septembre 1995;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 25 septembre 1995;

- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 25 septembre 1995;

- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 25 septembre 1995.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 31 octobre 1995; l'ordonnance de jonction a été notifiée aux parties Lermusiaux, Brison et Marong par les mêmes lettres.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand, par lettre recommandée à la poste le 24 novembre 1995;

- I. Marong, par lettre recommandée à la poste le 28 novembre 1995;

- E. Lermusiaux et J. Brison, par lettre recommandée à la poste le 28 novembre 1995;

- le Gouvernement wallon, par lettre recommandée à la poste le 30 novembre 1995;

- le Gouvernement de la Communauté française et le ministre de la Politique scientifique et de l'Infrastructure, par lettre recommandée à la poste le 30 novembre 1995;

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 1er décembre 1995.

Par ordonnance du 28 novembre 1995, la Cour a prorogé jusqu'au 21 juin 1996 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 14 décembre 1995, le président M. Melchior a soumis les affaires à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 9 janvier 1996.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 15 décembre 1995.

A l'audience publique du 9 janvier 1996 :

- ont comparu :

. Me J. Kirkpatrick, avocat à la Cour de cassation, et Me J. Saint-Ghislain, avocat du barreau de Mons, pour I. Marong;

. Me F. Daout, avocat du barreau de Mons, pour E. Lermusiaux et J. Brison;

- . Me D. d'Hooghe, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- . Me V. Thiry et Me M. Delnoy, avocats du barreau de Liège, pour le Gouvernement wallon;
- . Me M. Uyttendaele et Me M. Van Assche, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française et le ministre de la Politique scientifique et de l'Infrastructure;
- . Me P. Duquesne, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs P. Martens et G. De Baets ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises 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 -

Position de l'Etat belge

A.1. La question posée dans l'affaire portant le numéro 857 du rôle apparaît sans objet, l'article 34 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat ayant été abrogé par l'article 1er de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces.

A.2. Toutes les prescriptions établies par le législateur par dérogation à la prescription trentenaire de droit commun sont basées tantôt sur une présomption de paiement, tantôt sur des motifs d'intérêt public.

A.3. La distinction critiquée repose sur un critère objectif : alors que le créancier privé exerce un droit de créance personnel, l'Etat poursuit des buts d'intérêt général. Il est, par ailleurs, un débiteur de nature particulière : ses dépenses atteignent plusieurs centaines de milliards par an et il manœuvre un appareil administratif lourd et compliqué, submergé de documents et d'archives.

Il importe que l'Etat puisse mettre fin aussitôt que possible aux revendications trouvant leur origine dans des faits se rapportant à des années révolues dont les comptes ont été définitivement arrêtés.

A.4. La mesure critiquée se justifie par le souci de sauvegarder un intérêt public supérieur. Il existe aussi de courtes prescriptions qui s'appliquent aux relations entre personnes privées.

La loi du 6 février 1970 a amélioré le régime de la loi du 15 mai 1846 en doublant le délai en faveur de certains créanciers.

A.5. La distinction critiquée peut être considérée comme objective et raisonnable.

Si le législateur a le pouvoir d'établir un régime d'exonération de responsabilité de l'Etat, *a fortiori* peut-il prévoir un délai de prescription dérogatoire au droit commun.

A.6. Par son mémoire ampliatif du 25 septembre 1995, l'Etat belge répète ses arguments pour justifier l'article 34 de la loi du 15 mai 1846, au cas où la Cour estimerait devoir examiner la constitutionnalité de cette disposition.

Position du Gouvernement de la Communauté française

A.7. Ainsi qu'il a été relevé lors des travaux préparatoires de la loi du 6 février 1970, il convient de réserver un sort particulier à l'Etat, compte tenu de l'ampleur des dépenses ordinaires qui sont les siennes, de la complexité de son appareil administratif et de la difficulté de conserver pendant des décennies des archives multiples (*Doc. parl.*, Chambre, 1964-1965, n° 971/1). L'Etat et les personnes privées appartiennent à deux catégories de personnes qui sont trop différentes pour être comparées.

A.8. Le souci de protéger l'Etat contre des créances incertaines est justifié par un intérêt public supérieur : le bon fonctionnement de l'Etat.

A.9. A titre subsidiaire, la disposition en cause se justifie au regard de la règle de l'annualité budgétaire, qui est une des règles fondamentales relatives au budget de l'Etat, règle qui garantit l'existence et l'efficacité du régime parlementaire.

Si les créances de dommages et intérêts dues par l'Etat étaient soumises à la prescription trentenaire, le Parlement pourrait être contraint de ratifier, plus de trente ans plus tard, une dépense consécutive à une faute de l'Etat. Aucun contrôle ne pourrait être exercé sur les véritables responsables du comportement fautif.

A.10. Le Code civil prévoit de nombreux régimes dérogatoires de prescription dont le délai varie de 6 mois à 20 ans. Ces modifications visent à rétablir la sécurité juridique et à contraindre les créanciers à agir avec diligence.

Le délai de cinq ans, applicable aux créanciers de l'Etat, place ceux-ci dans une situation plus avantageuse que les créanciers visés aux articles 2276*bis*, 2276*ter* ou 2272 du Code civil.

Position du Gouvernement wallon

A.11. Le Gouvernement wallon s'en remet à la sagesse de la Cour.

Position du Gouvernement flamand

A.12. Les délais de prescription fixés aux articles 100 à 107 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat ne sont pas applicables à toutes les obligations de l'Etat : ils ne s'appliquent qu'aux obligations ayant fait l'objet d'un engagement mais devant être encore ordonnancées. Tant qu'aucun crédit n'a été engagé pour une obligation, les délais de prescription de droit commun restent applicables. Les courtes prescriptions de l'article 100 ne s'appliquent pas aux actions nées de faits juridiques, telles les créances fondées sur les articles 1382, 1383 et 544 du Code civil.

A.13. Cette position s'écarte de ce qui est généralement admis par la doctrine et la jurisprudence. Le fait que ces règles de prescription doivent être situées dans le cadre du droit budgétaire n'a cependant jamais été soulevé.

A.14. En vertu de l'article 174 de la Constitution, toutes les dépenses de l'Etat doivent être portées au budget. Il est interdit au pouvoir exécutif de contracter des obligations pour lesquelles aucun crédit n'aurait été prévu.

A.15. On distingue quatre étapes dans le processus de dépense de l'autorité : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Les articles 100 à 106 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat concernent exclusivement des créances qui ont fait l'objet d'un engagement, ce qui ressort de la formulation du texte en cause, de l'article 100 de l'arrêté royal du 10 décembre 1868 portant règlement général sur la comptabilité

de l'Etat, de l'avis donné par la section de législation du Conseil d'Etat sur la loi du 6 février 1970 en projet et de la *ratio legis* de l'abrègement des délais de prescription.

A.16. Les obligations délictuelles et celles qui résultent d'un trouble de voisinage naissent sans aucune expression de volonté, au contraire des obligations qui découlent de la loi, d'une convention ou d'un engagement unilatéral. Elles ne peuvent, au moment de leur apparition, être inscrites dans la comptabilité de l'autorité puisque ce moment n'est pas connu et ne dépend en aucun cas d'une « décision » de l'autorité. Ces obligations ne peuvent être inscrites dans le budget dès leur naissance. Il n'y a pas de raison de leur appliquer le régime spécial de prescription.

A.17. Au sujet de ces obligations, l'engagement ne peut avoir lieu que lorsque l'Etat a expressément reconnu sa dette, lorsqu'une transaction a été conclue ou lorsqu'un jugement a été rendu. Ce n'est qu'alors que l'engagement aura lieu et que le délai de prescription quinquennale commencera à courir. Jusque-là, ces obligations restent soumises au délai de prescription du droit commun.

A.18. Il y a donc lieu de répondre que les deux dispositions en cause ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, pour autant qu'elles soient interprétées comme ne s'appliquant pas aux créances fondées sur les articles 1382, 1383 et 544 du Code civil, aussi longtemps qu'elles n'ont pas fait l'objet d'un engagement.

Position d'Irène Marong

A.19. Il y a lieu d'appliquer en l'espèce les principes dégagés par l'arrêt n° 25/95, qui a dit contraire au principe d'égalité l'article 26 du Code d'instruction criminelle qui fixe à cinq ans la prescription de l'action civile résultant d'une infraction alors que l'action en responsabilité d'une faute civile est soumise à la prescription trentenaire.

Par ailleurs, la Cour a jugé à plusieurs reprises que des contraintes budgétaires ne suffisent pas à justifier un traitement inégal de situations comparables.

Réponse du Gouvernement flamand

A.20. Les dispositions litigieuses, interprétées en ce sens qu'elles ne s'appliquent pas aux demandes fondées sur les articles 1382, 1383 et 544 du Code civil, ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Réponse des époux Lermusiaux-Brison

A.21. La position du Gouvernement flamand est celle que les époux Lermusiaux-Brison avaient défendue devant la Cour d'appel de Mons et ils persistent à penser qu'elle est conforme à la volonté réelle du législateur.

Toutefois, la Cour d'appel a considéré que la prescription quinquennale était applicable en matière de responsabilité quasi-délictuelle.

A.22. La Cour peut cependant constater que l'interprétation retenue par la Cour d'appel n'est pas conforme aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination mais qu'il existe une autre interprétation, constitutionnelle celle-là, si l'on considère que la norme ne s'applique pas à la responsabilité quasi-délictuelle et à celle qui est fondée sur l'article 544 du Code civil.

A.23. S'il y a une différence objective entre les créanciers de droit privé et les personnes de droit public, il n'empêche que les uns et les autres sont assujettis au même droit, particulièrement en matière de responsabilité, et que ce principe d'égalité exige que les uns et les autres soient soumis à la prescription trentenaire prévue par l'article 2262 du Code civil.

A.24. La raison d'ordre invoquée lors des travaux préparatoires de la loi du 6 février 1970 - l'inconvénient pour les pouvoirs publics de devoir conserver longtemps leurs archives - n'est pas dans un rapport de proportionnalité avec la limitation apportée à l'exercice des droits des particuliers.

A.25. Les pouvoirs publics disposent de moyens qui leur permettent de faire face au flot de documents et d'archives qui sont le résultat et la base de l'action administrative. On n'imagine pas que les registres administratifs, tels que ceux de l'état civil, soient détruits après cinq ans. On n'aperçoit pas pourquoi l'Etat serait dispensé de conserver ses archives au-delà de cinq ans alors que le particulier auteur d'un fait mettant en cause sa responsabilité devrait les conserver pendant trente ans.

A.26. En outre, c'est à la victime qu'il appartient d'apporter la preuve des éléments constitutifs de la responsabilité qu'elle impute à l'Etat ou aux pouvoirs publics.

A.27. S'il est vrai qu'il existe d'autres régimes de prescription abrégée, il y a une différence manifeste entre les personnes privées qui en bénéficient et les pouvoirs publics qui disposent de moyens beaucoup plus étendus. Ainsi, la prescription de cinq ans, applicable aux avocats, a été justifiée par le fait que « les locaux professionnels deviennent de plus en plus exigus et ne peuvent rester encombrés de volumineux dossiers clôturés » et par la considération que le problème est particulièrement aigu pour leurs veuves et leurs héritiers (travaux préparatoires de la loi du 8 août 1985, *Doc. parl.*, Sénat, 1984-1985, n° 836/1, p. 1). Rien de comparable ne peut être allégué en ce qui concerne les pouvoirs publics.

A.28. L'article 1er, alinéa 1er, a), de la loi du 6 février 1970 ne présente donc aucun rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Réponse d'Irène Marong

A.29. C'est à tort que le Conseil des ministres soutient que la question préjudicielle relative à l'article 34 de la loi du 15 mai 1846 serait sans objet en raison de l'abrogation de cette disposition. Les actes fautifs imputés à l'Etat dans l'affaire portant le numéro 857 du rôle ont été commis en 1960. Si l'article 34 précité avait dû leur être appliqué, l'action en dommages et intérêts eût été prescrite dès 1965, soit avant l'entrée en vigueur de la loi du 6 février 1970. La question reste donc pertinente en ce qu'elle concerne ledit article 34.

A.30. Il est généralement admis que l'article 34 de la loi du 15 mai 1846, de même que l'article 1er de la loi du 6 février 1970, ont une portée générale et s'appliquent à toutes les créances contre l'Etat, y compris celles qui naissent d'une faute aquilienne.

A.31. La Cour de cassation ne s'est cependant jamais prononcée sur la question. Le mémoire déposé par le Gouvernement flamand démontre que l'application des textes précités aux actions en responsabilité est inconciliable tant avec les termes de ces dispositions législatives qu'avec leur *ratio legis*.

A.32. Si, toutefois, les dispositions en cause n'étaient pas interprétées par les juridictions de l'ordre judiciaire dans le sens défendu par le Gouvernement flamand, elles violeraient le principe d'égalité. Il convient en effet d'appliquer le même raisonnement que celui tenu par la Cour dans son arrêt n° 25/95.

A.33. Ainsi que le démontre le Gouvernement flamand, les justifications invoquées par le Conseil des ministres n'ont de sens que pour les dépenses ayant fait l'objet d'un engagement budgétaire préalable.

A.34. Les « fins d'intérêt général », invoquées depuis un siècle et demi, n'ont pas empêché que la responsabilité de l'Etat fût consacrée par les arrêts de la Cour de cassation des 5 novembre 1920, 13 mai 1982 et 19 décembre 1991. Elles ne justifient pas davantage que les victimes d'un acte illicite des pouvoirs publics soient soumises à une prescription plus courte que les victimes d'actes illicites commis par des particuliers.

A.35. L'argument selon lequel la courte prescription viserait à renforcer le contrôle politique du Parlement sur les actes de l'administration n'est pas plus convaincant que celui qui, dans l'affaire ayant abouti à l'arrêt n° 25/95, prétendait justifier la prescription de cinq ans par le souci de ne pas permettre la constatation d'une infraction qui ne pouvait pas être pénalement sanctionnée.

Réponse du Gouvernement wallon

A.36. L'autorité fédérale a développé une argumentation dans trois mémoires, deux établis au nom du Conseil des ministres, le troisième au nom de l'Etat belge conjointement avec le Gouvernement de la Communauté française. Devant la Cour d'arbitrage, ce ne sont pas les personnes juridiques Etat fédéral, région ou communauté qui sont parties au litige, mais les organes désignés de ces personnes juridiques (voy. les articles 2, 4, 76, 77 et 78 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage). Le Gouvernement wallon formule dès lors les plus expresses réserves quant au mémoire transmis par l'Etat belge conjointement avec le Gouvernement de la Communauté française.

A.37. Le Conseil des ministres a adressé deux mémoires alors que l'article 85 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage n'en prévoit qu'un. Dès lors, le mémoire ampliatif transmis le 25 septembre 1995 rend nul et non avenu celui du 22 septembre.

A.38. Quant à la première question préjudicielle, la limitation apportée aux droits de la victime d'un acte imputable à l'Etat est proportionnée aux intérêts que le législateur entendait protéger. En effet, les entités publiques sont soumises à d'importantes charges administratives, elles doivent conserver quantité d'archives, elles sont confrontées à des difficultés de prévision de leurs dettes et doivent respecter des principes budgétaires auxquels le particulier n'est pas soumis. La comparaison avec les communes ou la Caisse des dépôts et consignations n'est pas pertinente.

A.39. Quant à la deuxième question, une créance fondée sur la responsabilité civile ou sur les troubles de voisinage ne doit pas être produite « selon les modalités fixées par la loi ou le règlement ». Elle relève du régime de prescription du 3° de l'article 100, alinéa 1er, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat. La deuxième question est sans objet.

A.40. Ni le texte de la loi ni les travaux préparatoires ne permettent d'exclure les créances fondées sur les articles 1382 et suivants et 544 du Code civil de la prescription quinquennale. Par ailleurs, la loi mentionne comme point de départ de la prescription non l'engagement mais le moment de la naissance de la créance.

A.41. Les travaux préparatoires de la loi du 6 février 1970 confirment la différence essentielle qui existe entre l'Etat et les particuliers (*Pasin.* 1970, p. 160).

A.42. Enfin, il existe d'autres régimes de courtes prescriptions.

Réponse du Gouvernement de la Communauté française et de l'Etat belge

A.43. Il est inexact d'affirmer que la thèse que défend le Gouvernement flamand n'aurait jamais été soulevée. C'est celle qui avait été adoptée par un arrêt de la Cour de cassation du 24 mai 1860 (*Pas.* 1860, I, 234), critiqué par la doctrine (*Novelles*, « Lois politiques », tome III, n° 4061; avis du procureur général Hayoit de Termicourt précédant Cass., 31 mars 1955, *R.J.D.A.*, 1955, p. 226). Mais la Cour de cassation n'a pas maintenu cette position. Par son arrêt du 31 mars 1955 (*Pas.* 1955, I, 848, et *R.J.D.A.*, 1955, p. 225), elle a cassé l'arrêt de la Cour d'appel de Liège qui avait appliqué la prescription trentenaire (*Pas.* 1954, II, 4). L'arrêt du 31 mars 1955 est conforme à la doctrine française (Baudry-Lacantinerie, *Traité de droit civil*, V^o prescription, n° 811). Par ailleurs, la prescription en cause est d'ordre public (Liège, 18 mars 1971, *Pas.* 1971, II, 194; Bruxelles, 29 mai 1964, *Pas.* 1965, II, 167). La thèse surannée du Gouvernement flamand ne peut être suivie.

A.44. Contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, l'engagement n'a jamais été pris en considération par les lois qui ont successivement réglé la matière. Seul l'ordonnancement est pris en considération par la loi du 6 février 1970 et par conséquent par les articles 100 à 106 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991.

A.45. La citation de l'avis du Conseil d'Etat qui figure à la page 12 (de la traduction) du mémoire du Gouvernement flamand est incomplète : l'extrait suivant (*Pasin.*, p. 151) contredit formellement sa thèse.

A.46. Si la loi du 6 février 1970 déroge au droit commun en ce qu'elle instaure des délais de prescription plus courts, elle favorise par ailleurs les créanciers de l'Etat qui peuvent interrompre la prescription par tout exploit d'huissier, alors que l'article 2244 du Code civil ne prend en considération qu'une citation en justice, un commandement ou une saisie.

A.47. La *ratio legis* des dispositions litigieuses étant de mettre un terme à des revendications trouvant leur origine dans des faits anciens, la conclusion du Gouvernement flamand selon laquelle cette justification n'aurait de sens que s'il s'agit d'obligations figurant dans la comptabilité de l'Etat sous forme d'engagement est dénuée de tout fondement.

A.48. En matière de responsabilité civile, les articles 10 et 11 de la Constitution sont respectés dès lors que tous les citoyens disposent des mêmes délais de prescription : trente ans en cas de faute d'un particulier; les délais prévus par les lois litigieuses en cas de faute de l'Etat.

Réponse du Conseil des ministres

A.49. Depuis l'arrêt de la Cour de cassation du 5 novembre 1920, le droit commun des obligations s'impose à l'administration. Les dispositions en cause n'ont pas pour objet de réintroduire une sorte d'« immunité » au profit de l'Etat après l'écoulement d'un certain délai. La prescription ne peut être comprise comme un obstacle au contrôle des cours et tribunaux.

A.50. L'interprétation défendue par le Gouvernement flamand est contraire aux formules utilisées par le législateur en 1846 et surtout en 1970. L'article 1er de la loi du 6 février 1970 fait référence à deux notions distinctes : la naissance de l'obligation; le défaut d'ordonnancement. Le point de départ de la prescription dépend non d'une inscription, d'un engagement ou d'un ordonnancement, mais du moment où naît le droit et donc l'obligation corrélative de l'Etat. Il ne pourrait être admis que le point de départ d'une prescription soit fixé par une décision du débiteur de l'obligation.

A.51. La thèse du Gouvernement flamand a déjà été défendue. Elle a été rejetée par la Cour de cassation dans son arrêt du 31 mars 1955.

A.52. Les créances d'indemnité, contrairement aux traitements et aux pensions, ne sont pas des dépenses fixes : elles doivent faire l'objet d'une déclaration, d'un état de compte (Cass., 21 avril 1994, *J.L.M.B.* 1994, p. 1046).

A.53. L'avis donné par le Conseil d'Etat le 21 septembre 1964 (*Doc. parl.*, Chambre, 1964-1965, n° 971-1, p. 12) n'a pas la portée que lui donne le Gouvernement flamand. Il précise que « le point de départ de la prescription est le 1er janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle elles (les créances) sont nées ». Il mentionne les dettes conditionnelles ou de dommages et intérêts.

A.54. La *ratio legis* de la loi contredit la thèse du Gouvernement flamand.

A.55. Les communes sont exclues du champ d'application des dispositions en cause. Mais leur comptabilité est régie par des lois particulières, ce qui ne permet pas de les comparer à l'Etat.

A.56. N'est pas davantage pertinent, l'argument selon lequel la prescription trentenaire a été maintenue dans l'hypothèse où l'Etat détient des avoirs pour compte de tiers. L'article 25 de l'arrêté royal n° 150 du 18 mars 1935 établit une prescription acquisitive dérogeant à l'article 2236 du Code civil, selon lequel ceux qui possèdent pour autrui ne prescrivent jamais.

A.57. La prescription trentenaire est un maximum jugé excessif dans de nombreux pays d'Europe qui l'ont écourtée. En Belgique également, le législateur a prévu de courtes prescriptions à l'égard notamment des avocats et des experts.

A.58. Il est justifié d'éviter que des générations futures soient contraintes de supporter des charges qui n'auraient pu être prévues et comptabilisées en raison de la carence du créancier.

A.59. La Cour a déjà étudié l'incidence d'un régime dérogatoire de responsabilité dans son arrêt n° 25/90. Elle a estimé qu'il appartenait au législateur d'apprécier l'opportunité d'appliquer un régime de responsabilité identique à toutes les situations ou de déroger au droit commun, voire de créer des exonérations, pour des matières déterminées ou pour des raisons particulières (8.B.5).

- B -

Quant à la recevabilité de certains mémoires déposés dans l'affaire portant le numéro 857 du rôle

B.1.1. Le Gouvernement wallon soutient que l'autorité fédérale, qui a déposé deux mémoires au nom du Conseil des ministres, ne pouvait, en outre, déposer, conjointement avec la Communauté française, un autre mémoire sous la signature du ministre de la Politique scientifique et de l'Infrastructure. Il fait observer qu'en vertu de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, l'Etat fédéral ne peut être représenté que par le Conseil des ministres.

B.1.2. L'Etat belge, représenté par le ministre de la Politique scientifique et de l'Infrastructure, est partie intimée devant le juge *a quo*. Il justifie d'un intérêt à la cause devant la juridiction qui a ordonné le renvoi. Il peut donc adresser un mémoire à la Cour, en vertu de l'article 87, § 1er, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage.

Cette intervention n'exclut pas que le Conseil des ministres puisse également intervenir devant la Cour. Celui-ci est désigné à l'article 85 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage parmi les autorités qui, sans avoir à justifier d'un intérêt, peuvent adresser un mémoire à la Cour.

L'objection du Gouvernement wallon manque en droit.

B.2.1. Le Gouvernement wallon soutient que le mémoire ampliatif que le Conseil des ministres a transmis à la Cour le 25 septembre 1995 rendrait nul et non avenu celui qu'il lui avait adressé le 22 septembre.

B.2.2. Rien n'empêche qu'une partie complète ou amende par un mémoire ampliatif les observations qu'elle a formulées dans un premier mémoire, pour autant que ce second mémoire soit envoyé dans le délai de quarante-cinq jours prévu par l'article 85

de la loi spéciale du 6 janvier 1989, ce qui est le cas en l'espèce. En outre, les copies des deux mémoires ont été transmises ensemble aux autres parties qui avaient déposé un mémoire, en application de l'article 89 de la même loi spéciale, de telle sorte qu'aucune d'entre elles n'a pu pâtir de ce que le Conseil des ministres s'est exprimé dans deux écrits successifs.

L'exception ne peut être accueillie.

Quant au fond

B.3. L'article 34 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat disposait :

« Sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat, sans préjudice des déchéances prononcées par les lois antérieures, ou consenties par des marchés ou conventions, toutes créances qui n'auraient pas été liquidées, ordonnancées et payées, dans un délai de cinq ans, à partir de l'ouverture de l'exercice. »

B.4. La disposition précitée a été remplacée par l'article 1er de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces. 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 :

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

b) les créances qui, ayant été produites dans le délai visé au *littera* a, 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;

c) 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 trentenaire; elles doivent être payées à l'intervention de la Caisse des Dépôts et Consignations. »

Cette disposition forme l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991.

B.5. Les faits, dans l'affaire portant le numéro 857 du rôle, remontent à l'année 1960. La Cour d'appel a considéré que les créances contre l'Etat belge étaient prescrites après cinq ans en vertu de l'article 34 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, applicable à l'époque des faits litigieux, et c'est sur la constitutionnalité de cette disposition que la Cour d'appel a interrogé la Cour. Il n'appartient ni à la Cour ni aux parties de modifier la question sous prétexte que la disposition en cause a été abrogée en 1970.

L'exception soulevée par le Conseil des ministres est rejetée.

B.6. La Cour d'appel de Mons a explicitement considéré que les textes sur lesquels elle interroge la Cour s'appliquaient aux réclamations fondées sur les articles 1382, 1383 ou 544 du Code civil.

Le Gouvernement flamand, les époux Lermusiaux-Brison et Irène Marong défendent l'opinion inverse.

Il n'appartient pas à la Cour de trancher cette controverse sur laquelle le juge *a quo* a pris position.

Toutefois, s'il apparaissait que les dispositions litigieuses, dans l'interprétation qu'en donne le juge *a quo*, violent les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour devrait examiner si, dans l'interprétation qu'en donnent les parties précitées, ces dispositions sont compatibles avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.7. Le délai des prescriptions acquisitive et extinctive est, selon le droit commun, fixé à trente ans. Le Code civil prévoit cependant des prescriptions plus courtes applicables à des matières

particulières. D'autres lois établissent aussi des exceptions au régime de droit commun de la prescription. Il s'agit notamment des dispositions législatives mentionnées dans les questions préjudicielles qui prévoient que les créances à charge de l'Etat sont prescrites après cinq ans.

B.8. Il n'appartient pas à la Cour de dire si le délai de la prescription quinquennale est raisonnable ni d'apprécier si le délai de la prescription trentenaire est excessif, ces questions relevant du pouvoir d'appréciation du législateur.

B.9. Il se déduit des faits qui sont à l'origine des litiges et des articles mentionnés dans les questions préjudicielles que la Cour est interrogée sur la prescription quinquennale en ce qu'elle s'applique à des demandes d'indemnisation du préjudice causé à des propriétés par des travaux exécutés par l'Etat, que ce préjudice soit dû à une faute, une négligence ou une imprudence (articles 1382 et 1383 du Code civil) ou à une rupture d'équilibre entre propriétés voisines (article 544 du Code civil). La Cour examine la constitutionnalité des normes litigieuses uniquement en ce qu'elles s'appliquent à cette catégorie d'actions en indemnisation et en ce que le délai de prescription est de cinq ans pour un dommage causé par l'Etat ou une région et de trente ans pour un dommage causé par des particuliers.

B.10. Sans doute, en raison de la mission d'intérêt général dont il a la charge, l'Etat, en principe, n'est pas une entité suffisamment comparable aux particuliers. Toutefois, dans certaines matières, notamment lorsqu'il fait exécuter des travaux qui endommagent des propriétés, il est tenu, dans l'état actuel du droit, d'indemniser les propriétaires, soit

en application des articles 1382 et 1383 du Code civil, soit en vertu de l'article 544 du même Code.

Dans ce cas, l'Etat et les particuliers se trouvent dans des situations suffisamment proches pour que l'on puisse conclure à leur comparabilité.

B.11. En soumettant les actions décrites au B.9 à une prescription différente selon qu'elles sont dirigées contre l'Etat ou contre des particuliers, le législateur s'est fondé sur une différence objective : l'Etat sert l'intérêt général; les particuliers agissent en considération de leur intérêt personnel.

B.12. En soumettant à la prescription quinquennale les actions dirigées contre l'Etat, le législateur a pris une mesure en rapport avec le but poursuivi qui est de permettre de clôturer les comptes de l'Etat dans un délai raisonnable. Il a en effet considéré qu'une telle mesure était indispensable, parce qu'il faut que l'Etat puisse, à une époque déterminée, arrêter ses comptes : c'est une prescription d'ordre public et nécessaire au point de vue d'une bonne comptabilité (*Pasin.* 1846, p. 287).

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

B.13. A la lumière des considérations émises lors des travaux préparatoires des lois du 15 mai 1846 et du 6 février 1970, il n'apparaît pas que la mesure soit disproportionnée au but que le législateur déclarait alors poursuivre.

B.14.1. Lorsqu'en 1846 le législateur a soumis à une prescription de cinq ans les dettes de l'Etat, celles-ci comprenaient les contrats, marchés ou adjudications (article 19), les conventions pour travaux et fournitures (article 20), qu'ils soient faits « avec concurrence, publicité et à forfait » (article 21) ou traités de gré à gré (article 22), de même que « les dépenses fixes, telles que traitements, abonnements, pensions » (article 23). A l'époque, les créances d'indemnité pour responsabilité de l'Etat n'étaient pas envisagées.

B.14.2. Lorsqu'en 1970 le législateur a revu les dispositions de la loi du 15 mai 1846, il a surtout été attentif aux problèmes posés par les dépenses fixes de l'Etat. Constatant que, depuis 1846, ces dépenses avaient connu une « complexité toujours croissante » et qu'en outre la procédure de paiement d'office s'était étendue à des secteurs nouveaux de l'activité de l'Etat (restitutions d'impôts, subventions, etc.), il a porté le délai de prescription applicable à ces dépenses de cinq à dix ans (article 100, 3^o, de l'arrêté royal du 17 juillet 1991).

B.15. Tant à l'égard des créances qui sont visées à l'article 100, 1^o, qu'à l'égard de celles qui sont visées à l'article 100, 3^o, de l'arrêté royal du 17 juillet 1991, le souci de pouvoir clôturer les comptes de l'Etat justifie, en principe, l'adoption d'un délai de prescription particulier qu'il n'est pas déraisonnable de fixer à cinq ans dans le premier cas, à dix ans dans le second.

B.16. A aucun moment le législateur n'a envisagé le type de créances qui font l'objet des questions préjudicielles. En raison de la généralité des termes utilisés par le législateur, la Cour de cassation et le juge *a quo* ont toutefois estimé que la prescription

quinquennale était applicable, « sous réserve de dispositions légales dérogatoires, à toutes les créances nées à charge de l'Etat » (Cass., 31 mars 1955, *Pas.* 1955, I, 848). Cette prescription est donc appliquée aux réclamations introduites par les personnes dont les immeubles ont été endommagés par des travaux exécutés par l'Etat.

B.17. A l'égard de semblables créances, la mesure n'apparaît pas comme raisonnablement justifiée. Il s'agit en effet de créances nées d'un préjudice qui peut n'apparaître que plusieurs années après que les travaux ont été exécutés. Les réclamations tardives s'expliquent, le plus souvent, non par la négligence du créancier mais par l'apparition tardive du dommage.

Sans doute est-il pertinent, en cette matière aussi, d'éviter que des demandes d'indemnisation soient présentées à l'Etat longtemps après l'exécution des travaux générateurs du préjudice allégué. Il est vrai que de telles dettes échappent aux prévisions budgétaires, qu'elles mettent à charge de l'Etat des dépenses imprévues et qu'elles rendent malaisé le contrôle que le Parlement doit exercer sur les dépenses publiques si ce contrôle s'exerce longtemps après que les personnes responsables ont cessé d'être en fonction.

Mais de tels inconvénients ne sont pas différents de ceux qui peuvent empêcher toute personne de se défendre efficacement lorsque sa responsabilité est recherchée pour des travaux à ce point anciens que les documents utiles sont perdus et que les personnes responsables ont disparu.

B.18. En soumettant à la prescription quinquennale l'action par laquelle une personne demande à être indemnisée du préjudice causé à ses biens par des travaux effectués par l'Etat, tandis que la même action est soumise à la prescription trentenaire lorsqu'elle est dirigée contre un particulier, la loi contient une mesure qui est disproportionnée au but poursuivi par le législateur. Sont ainsi traitées différemment,

sans justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, ne sont pas différentes.

B.19. Il convient de répondre affirmativement aux deux questions préjudicielles.

B.20. Lorsque la Cour estime qu'une norme législative est inconstitutionnelle dans l'interprétation que lui donne le juge *a quo*, mais qu'elle constate qu'il existe une autre interprétation selon laquelle cette norme échappe à la sanction de l'inconstitutionnalité, il lui incombe de mentionner, dans le dispositif de son arrêt, cette interprétation qui permet à la norme de résister au constat d'inconstitutionnalité.

B.21. Le Gouvernement flamand, les époux Lermusiaux-Brison et Irène Marong soutiennent que les dispositions litigieuses doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne viseraient pas les obligations pour lesquelles aucun crédit n'a été engagé et ne pourraient donc s'appliquer aux actions fondées sur les articles 1382, 1383 ou 544 du Code civil.

Si les dispositions litigieuses étaient interprétées en ce sens, elles ne créeraient pas la discrimination condamnée au B.18.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- l'article 34 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat et l'article 1er, alinéa 1er, a), de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces, dans l'interprétation qui leur est donnée par le juge *a quo*, violent les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que ces dispositions soumettent à la prescription quinquennale les créances résultant du préjudice causé à des propriétés par des travaux entrepris par l'Etat ou par une région, préjudice fondé sur les articles 1382, 1383 ou 544 du Code civil, tandis que les mêmes créances sont soumises à la prescription trentenaire lorsque ce préjudice est imputable à un particulier;

- les mêmes dispositions, dans l'interprétation selon laquelle elles ne visent pas les obligations pour lesquelles aucun crédit n'a été engagé, ne créent pas, à l'égard des créances résultant du préjudice causé à des propriétés par des travaux entrepris par l'Etat ou par une région, préjudice fondé sur les articles 1382, 1383 ou 544 du Code civil, la discrimination constatée ci-avant.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 15 mai 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior