

Numéros du rôle : 2537, 2538 et 2556
Arrêt n° 1/2004 du 14 janvier 2004

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant :

- l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions;
 - les articles 1382, 2277, 2262 (avant sa modification par la loi du 10 juin 1998 modifiant certaines dispositions en matière de prescription) et 2262*bis*, § 1er, du Code civil;
 - l'article 1er, alinéa 1er, a) et c), et l'article 8 de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces;
 - l'article 10 de la loi du 10 juin 1998 précitée,
- posées par le Tribunal de première instance de Bruxelles et par le Tribunal de première instance de Nivelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

a. Par deux jugements du 25 avril 2002 en cause respectivement de N. De Smeth et D. Van Eepoel contre la ville de Bruxelles, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 22 octobre 2002, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 1er, alinéa 1er, c, de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces et l'article 100, alinéa 1er, 3°, des lois coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'Etat violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le délai de prescription qu'ils prévoient ne s'applique pas aux créances à charge des communes, à l'inverse des créances à charge de l'Etat, des communautés, des régions et des provinces ?

2. L'article 2277 du Code civil, qui établit un délai abrégé des prescriptions des créances payables à termes périodiques, notamment les créances de rémunération, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 1er du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en ce qu'il crée une différence de traitement entre, d'une part, les créanciers de rémunérations et, d'autre part, les créanciers de sommes généralement quelconques, dont la prescription des créances était soumise à un délai trentenaire ? »

b. Par jugement du 11 octobre 2002 en cause de L. Vanderwaeren contre la ville de Wavre, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 4 novembre 2002, le Tribunal de première instance de Nivelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. 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 qui forme l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'Etat, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il n'est pas applicable aux créances à charge ou au profit des communes alors que l'article 8 de ladite loi du 6 février 1970 et l'article 71, § 1er, de la loi du 16 janvier 1989, en étend l'application aux provinces, aux communautés et aux régions ?

2. Les articles 1382, 2262 (avant sa modification par la loi du 10 juin 1998) et 2262bis, 1er (nouveau) du Code civil, ainsi que les articles 5 et 10 de la loi du 10 juin 1998, 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 qui forme l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'Etat, interprété en ce sens que ces dispositions soumettent à une prescription quinquennale de cinq ans à partir du premier janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle elles sont nées, les actions relatives aux créances résultant d'un préjudice causé par l'Etat, une province, une communauté ou une région et fondées sur l'article 1382 du Code civil, lorsque le préjudice et l'identité du responsable peuvent être immédiatement constatés, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils permettent d'exercer pendant un délai plus long une action contre une commune relative à une créance résultant d'un préjudice causé par celle-ci et fondée sur

l'article 1382 du Code civil lorsque le préjudice et l'identité du responsable peuvent être immédiatement constatés ? »

Ces affaires, inscrites sous les numéros 2537 et 2538 (a.) et 2556 (b.) du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement de la Communauté française;
- L. Vanderwaeren, demeurant à 5190 Balâtre, rue des Bancs 24, dans l'affaire n° 2556;
- la ville de Bruxelles, dans l'affaire n° 2537;
- la ville de Bruxelles, dans l'affaire n° 2538;
- N. De Smeth, demeurant à 1410 Waterloo, Drève des Dix Mètres 87, dans l'affaire n° 2537;
- D. Van Eepoel, demeurant à 1050 Bruxelles, rue Charles Decoster 3, dans l'affaire n° 2538;
- la ville de Wavre, dans l'affaire n° 2556;
- le Gouvernement wallon;
- le Conseil des ministres.

L. Vanderwaeren, le Gouvernement de la Communauté française, N. De Smeth, D. Van Eepoel et la ville de Wavre ont introduit des mémoires en réponse.

A l'audience publique du 24 juin 2003 :

- ont comparu :
 - . Me B. Cambier, avocat au barreau de Bruxelles, pour L. Vanderwaeren et pour le Gouvernement de la Communauté française;
 - . Me F. Van De Gejuchte *loco* Me J.-P. Lagasse, avocats au barreau de Bruxelles, pour la ville de Bruxelles;
 - . Me J. Bourtembourg, avocat au barreau de Bruxelles, pour N. De Smeth, D. Van Eepoel et pour la ville de Wavre;
 - . Me G. Druez *loco* Me F. Gosselin, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et A. Alen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et les procédures antérieures*

Dans les affaires n^{os} 2537 et 2538

1. N. De Smeth est entrée au service de la ville de Bruxelles en 1969 et a été rémunérée sur la base du barème 316 applicable aux professeurs de cours techniques. D. Van Eepoel est entrée au service de la ville de Bruxelles en 1975 et a été rémunérée sur la base du même barème. Toutes deux ont sollicité une assimilation de leur diplôme de sérigraphie à un diplôme de l'enseignement artistique supérieur de plein exercice du deuxième degré, afin de bénéficier du barème 318.

2. La Communauté française ayant marqué son accord, leurs rémunérations ont été calculées sur la base dudit barème mais avec prise d'effet limitée au 1er janvier 1988. Cette limitation est contestée par les demandresses devant le juge *a quo*.

La Communauté française a motivé son refus de faire droit à leur demande sur la base de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces, qui empêcherait que les arriérés de traitement soient alloués pour la période antérieure à 1988.

Le juge *a quo* a saisi la Cour des deux questions susmentionnées.

Dans l'affaire n^o 2556

L. Vanderwaeren postule la condamnation de la ville de Wavre au paiement de sommes destinées à l'indemnisation du préjudice subi du fait de la décision de mettre fin à son stage de rédacteur comptable, décision qui a été annulée par le Conseil d'Etat. La ville de Wavre a soulevé une exception d'irrecevabilité tirée de la prescription quinquennale de l'article 1er, alinéa 1er, a), de la loi du 6 février 1970. La défenderesse estime dès lors qu'en tant que pouvoir communal, elle devrait bénéficier du mécanisme de prescription spécifique dont jouissent les autres pouvoirs publics.

Le Tribunal de première instance de Nivelles a posé dès lors les deux questions susmentionnées.

III. *En droit*

- A -

Affaires n^{os} 2537 et 2538

Position des parties demandresses devant le juge a quo

A.1.1. La première question préjudicielle posée par le Tribunal de première instance de Bruxelles appelle une réponse négative. En effet, l'exclusion des communes du champ d'application de la loi du 6 février 1970

résulte d'un critère objectif, à savoir que la comptabilité des communes est réglée par des lois particulières et que les communes ne sont pas soumises au contrôle de la Cour des comptes.

A.1.2. La deuxième question préjudicielle appelle, quant à elle, une réponse affirmative. L'article 2277 du Code civil, qui établit un délai abrégé des prescriptions de créances payables à des termes périodiques, notamment les créances de rémunération, viole, selon les parties devant le juge *a quo*, les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il soumet audit délai de prescription abrégé les créances de rémunération à l'égard des communes. Au vu du but poursuivi par le législateur par l'article 2277 du Code civil, il faut constater, en effet, que les créanciers de rémunération à l'égard d'un pouvoir public ne constituent pas une catégorie particulière à l'égard des créanciers de sommes généralement quelconques. Les rapports entre créanciers et débiteurs de revenus dont la prescription est régie par ledit article 2277 du Code civil concernent des rapports strictement privés. Le retard d'un créancier d'une autorité publique à demander remboursement d'une telle dette de rémunération ne résulte pas nécessairement d'une négligence.

Dans les deux affaires soumises au juge *a quo*, il faut constater qu'était en cause la correcte application faite par la ville de Bruxelles du statut pécuniaire du personnel enseignant de l'enseignement artistique supérieur, la Communauté française ayant reconnu avoir appliqué de manière incorrecte, à la demanderesse devant le juge *a quo*, le statut pécuniaire, et ce plus de vingt ans après le commencement des « faits litigieux ».

S'il est de l'intérêt de tout créancier, en ce compris d'un créancier public, d'éviter l'augmentation constante du montant global de créances périodiques, il n'empêche qu'il faut également avoir égard à l'intérêt du créancier de rémunération, revenus périodiques, dont les droits doivent être sauvegardés. En tout état de cause, il faut constater que l'article 2277, dans la mesure où il vise également les créanciers de rémunération à l'égard des personnes de droit public, emporte des effets disproportionnés par rapport au but qui serait poursuivi par le législateur.

On aura également égard à ce qu'il y a lieu ici de combiner l'application des articles 10 et 11 de la Constitution avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, qui reconnaît à chacun le droit au respect de ses biens, soit le droit de propriété en ce compris des biens incorporels que constituent les créances.

Dans cette mesure, ladite disposition méconnaît le principe d'égalité et de non-discrimination.

Position de la ville de Bruxelles

A.2.1. La première question préjudicielle appelle une réponse affirmative. En effet, la différence de régime applicable aux créances à charge des communes ne repose sur aucune justification légalement admissible. Les arguments avancés lors des travaux préparatoires de la loi du 6 février 1970 pour justifier l'établissement de délais de prescription qui, à l'époque, étaient plus courts que ceux issus du droit commun, valent, selon la ville de Bruxelles, tout autant pour les communes, et les raisons invoquées à l'appui de leur exclusion du champ d'application sont peu convaincantes au regard du principe d'égalité et de non-discrimination établi par les articles 10 et 11 de la Constitution.

On ne voit pas, en effet, en quoi le fait pour les communes de ne pas être soumises à la juridiction de la Cour des comptes et d'être responsables de la nomination du corps enseignant pourrait constituer une justification admissible en droit. De plus, la nécessité, évoquée lors des travaux préparatoires, de modifier la loi communale pour faire bénéficier les communes des dispositions de la loi du 6 février 1970 a trait à un simple problème pratique lié aux attributions respectives du ministre des Finances et du ministre de l'Intérieur.

On s'étonnera de l'absence totale de référence à la procédure que doivent observer les communes pour s'acquitter de leurs obligations alors que ce sont précisément des considérations ayant trait à la lourdeur de la procédure applicable à l'Etat qui avaient été avancées pour justifier un régime de prescription des créances dérogeant au droit commun.

La ville de Bruxelles relève qu'à l'instar de l'Etat, les communes sont des débiteurs d'une nature particulière et doivent observer une procédure dont la lourdeur peut être comparée à celle applicable à l'Etat ainsi qu'aux autres autorités publiques visées par la loi du 6 février 1970.

A.2.2. La deuxième question préjudicielle appelle une réponse négative.

La ville de Bruxelles observe que la situation des agents publics créanciers de rémunération n'est pas moins favorable que celle des autres travailleurs. En effet, en vertu de l'article 15, alinéa 1er, de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, « les actions naissant du contrat sont prescrites un an après la cessation de celui-ci ou cinq ans après le fait qui a donné naissance à l'action, sans que ce dernier délai puisse excéder un an après la cessation du contrat ». Dans un arrêt n° 5/99, la Cour a considéré, d'une part, que l'application de la prescription quinquennale à des agents dépendant de la province ne créait pas de discrimination par rapport aux travailleurs du secteur privé soumis, eux aussi, à un régime de prescription comparable et, d'autre part, qu'eu égard à la nature des créances, le législateur avait valablement pu les soumettre à la prescription de cinq ans.

Dans la mesure où l'article 2277 du Code civil soumet, lui aussi, les créances de rémunération des fonctionnaires publics à la prescription quinquennale, on ne peut conclure à une violation des principes d'égalité et de non-discrimination.

Position du Gouvernement de la Communauté française

A.3. Le Gouvernement de la Communauté française entend qu'il soit répondu négativement aux deux questions préjudicielles et ce, sur la base de trois observations.

D'abord, les questions préjudicielles qui sont posées concernent l'hypothèse où le juge *a quo* retiendrait que le litige porte sur des « arriérés de rémunération » et non sur des dommages et intérêts issus d'une « faute extra-contractuelle », contrairement à ce que soutiennent tant les parties requérantes que la Communauté française devant le juge *a quo*.

Ensuite, les questions posées par le Tribunal de première instance de Bruxelles concernent les règles de prescription relatives aux créances de rémunération à charge d'une commune-employeur.

Les créances de rémunération à charge des communautés sont, en toute hypothèse, soumises à la prescription décennale de l'article 100, alinéa 1er, 3°, de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat.

Il en résulte que les questions préjudicielles en cause ne concernent pas la Communauté française.

Enfin, pour autant que de besoin, le Gouvernement de la Communauté française relève que les lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution et ne sauraient s'appliquer aux communes sans une intervention du législateur.

Par ailleurs, l'article 2277 du Code civil, établissant une prescription quinquennale pour les créances de rémunération, ne porte pas atteinte aux articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Position du Gouvernement wallon

A.4.1. Le Gouvernement wallon estime que la première question appelle une réponse affirmative.

A.4.2. En ce qui concerne l'article 2277 du Code civil, la réponse se doit d'être négative. En effet, la distinction repose sur un critère objectif, à savoir l'exigibilité des créances périodiques présentant le caractère d'un revenu. Le délai spécifique de l'article 2277 du Code civil est, de surcroît, raisonnablement justifié car il a pour vocation d'éviter l'insolvabilité ou la faillite du débiteur résultant d'une accumulation sans limite d'intérêts ou de toute autre dette périodique. Dans le même temps, il sanctionne l'inaction du créancier.

D'autre part, la catégorie des créanciers de revenus n'est pas comparable à celle des créanciers de sommes généralement quelconques. En effet, les premiers se situent dans une structure juridique plus complexe, car faite de droits et d'obligations réciproques qui découlent de l'existence d'une relation contractuelle revêtant un certain caractère de permanence, ce qui n'est pas le cas des seconds.

Il faut au surplus relever que la créance visée dans le cas d'espèce est une créance de rémunération qui, au regard de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs, est vue comme un droit dont la violation est érigée en infraction pénale. Elle fait donc l'objet d'une protection accrue, par le biais de l'action publique, qui ouvre à la victime de cette infraction un nouveau délai de prescription. Il n'en va pas de même pour les créances de sommes en général.

Position du Conseil des ministres

A.5.1. La première question préjudicielle appelle une réponse négative. Le Conseil des ministres estime que le caractère propre des communes, le montant moins important de leurs dépenses, la moindre complexité de leur budget, la complexité limitée et la stabilité relative des rémunérations à payer, et en particulier leur appareil administratif moins lourd et moins compliqué, peuvent être considérés comme une justification raisonnable d'une réponse négative à la question préjudicielle, étant donné que, sur la base des motifs contraires, le législateur a jugé devoir soumettre les créances à charge de l'Etat, des communautés, des régions et des provinces aux dispositions de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces. Le Conseil des ministres estime en outre que, puisque la comptabilité des communes est soumise à des lois spécifiques et étant donné que les communes ne sont pas sous la compétence de la Cour des comptes, il apparaît raisonnablement justifié de ne pas soumettre les créances à charge des communes au délai de prescription spécial de l'article 1er de la loi du 6 février 1970.

A.5.2. La réponse à la deuxième question préjudicielle doit être négative. Le délai de prescription de trente ans prévu à l'article 2262 (ancien) du Code civil constitue le délai de prescription de droit commun pour toutes les créances pour lesquelles la loi n'a pas fixé un délai de prescription spécial plus court. Il ressort de l'ensemble des dispositions qui fixent les délais de prescription que le législateur a jugé qu'il était nécessaire de prévoir des délais de prescription plus courts pour certains cas spécifiques comme, entre autres, ceux prévus à l'article 2277 du Code civil. Ces délais de prescription plus courts de l'article 2277 du Code civil sont basés sur un objectif social, notamment éviter l'augmentation continue et inaperçue de dettes périodiques. De cette manière, le législateur a voulu préserver le débiteur d'une dette financière trop importante qui pourrait résulter d'une accumulation de dettes périodiques limitées qui pourraient à terme devenir une dette importante. En prévoyant ainsi un délai de prescription plus court pour des « dettes périodiques ayant le caractère d'un revenu », le législateur n'a pas agi de manière déraisonnable étant donné que de cette manière, il a voulu introduire des mesures de protection sociale pour préserver des débiteurs déterminés.

Mémoire en réponse des parties demanderesses devant le juge a quo

A.6. Sur la deuxième question préjudicielle, les parties demanderesses tiennent à souligner que, contrairement à ce que prétend le Gouvernement wallon, le créancier de rémunération de pouvoirs publics ne se trouve pas dans une situation juridique moins complexe que les créanciers de sommes quelconques par cela que leurs droits et obligations réciproques découleraient de l'existence d'une relation contractuelle revêtant un caractère permanent. Les créanciers de rémunération de pouvoirs publics se trouvent en effet dans une situation statutaire, leurs droits, spécialement pécuniaires, étant régis par un corps de règles, élaborées unilatéralement par l'autorité, qui présente bien, comme en témoigne l'espèce soumise au juge *a quo*, une certaine complexité. Ce sont ces motifs qui ont amené le législateur de 1970 à porter à dix ans le délai de prescription des créances à payer d'office par l'Etat, soit les créances de rémunération.

De même ne saurait-il être considéré que les créanciers de rémunération des pouvoirs publics constitueraient une catégorie particulière de créanciers dans la mesure où ils disposeraient de la faculté, à chaque

échéance, de vérifier si le montant qui leur est payé est conforme au montant qui leur est dû et de juger ainsi de l'opportunité d'agir en justice à l'encontre de leur débiteur.

Quant à l'analogie distinguée par la ville de Bruxelles entre, d'une part, les créanciers de rémunération des pouvoirs publics et, d'autre part, les travailleurs titulaires de créances de rémunération régies par la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, il échet de formuler les observations suivantes.

L'arrêt n° 5/99 du 20 février 1999, cité dans le mémoire de la ville de Bruxelles, ne concerne pas la prescription des créances de rémunération dont seraient titulaires des agents d'une province. On observera d'ailleurs que le délai de prescription de telles créances est, en vertu de la loi du 6 février 1970 précitée, de dix ans.

Enfin, les arrêts n°s 13/97 et 127/2001 de la Cour n'ont pas la portée qu'entendent leur conférer la ville de Bruxelles et la Communauté française. Par ces arrêts, la Cour n'a pas considéré, de manière générale, que la règle de la prescription trentenaire serait devenue « l'exception » de sorte que la norme fixant un tel délai serait discriminatoire au regard des normes fixant des délais de prescription plus courts.

Mémoire en réponse du Gouvernement de la Communauté française

A.7. S'agissant des argumentations développées par le Gouvernement wallon et la ville de Bruxelles, à propos de la première question préjudicielle, et par les parties demanderesse, à propos de la deuxième question préjudicielle, le Gouvernement de la Communauté française entend souligner que, depuis longtemps, la prescription quinquennale est la règle en matière de créance de rémunération et, de façon plus générale, en matière de créance née d'un contrat. C'est, ensuite, par voie d'exception que les créances de rémunération à l'égard de l'Etat, des communautés, des régions et des provinces sont remises à la prescription décennale. De tout temps, le législateur a cependant estimé que la commune ne constituait pas un débiteur d'une nature particulière, motif pour lequel il a raisonnablement pu décider d'appliquer à la commune le régime de prescription de droit commun en matière de créance de rémunération.

Par ailleurs, en aucun cas, une créance de rémunération n'a répondu ou ne répond à un régime de prescription trentenaire. Même les créances « personnelles » qui, à une certaine époque, répondaient à un régime de prescription trentenaire, répondent aujourd'hui, soit à un régime de prescription quinquennale, soit à un régime de prescription décennale. Il serait pour le moins discriminatoire qu'à compter d'aujourd'hui, on étende de vingt ou vingt-cinq ans le délai de prescription d'une créance de rémunération à charge des communes.

Enfin, que la prescription soit de cinq ans ou de dix ans, il apparaît que, dans le cas d'espèce, les prétendus « arriérés de rémunération » revendiqués ne sauraient être accordés par le Tribunal de première instance de Bruxelles puisqu'ils concernent une période expirant le 31 décembre 1987.

Affaire n° 2556

Position de la partie demanderesse devant le juge a quo

A.8.1. Quant à la première question préjudicielle, il n'est pas déraisonnable que la catégorie des communes ne soit pas assujettie aux règles de prescription applicables aux créances et aux dettes de l'Etat, des communautés, des régions et des provinces. Il faut encore souligner que le législateur a, en 1998, entendu réduire les délais de prescription qui sont applicables en droit commun de la responsabilité extra-contractuelle, donc applicables aux communes.

Il apparaît ainsi que le délai de prescription applicable aujourd'hui en matière de responsabilité extra-contractuelle est, en toute hypothèse, de cinq ans, que le responsable soit l'Etat, la communauté, la région, la province, la commune ou même un particulier.

Il ne saurait être jugé déraisonnable que le législateur ait, par mesure transitoire, dans un but évident de sécurité juridique, précisé que les nouveaux délais applicables ne commencent à courir qu'à dater de l'entrée en vigueur de la loi du 10 juin 1998 précitée.

En l'absence d'une telle mesure, de très nombreux créanciers auraient été pris de cours, ce qui eût porté une atteinte discriminatoire à leur situation.

A.8.2. La deuxième question préjudicielle appelle, comme la première, une réponse négative.

Position de la ville de Wavre

A.9.1. La première question préjudicielle appelle une réponse affirmative. Les justifications données à l'exclusion des communes du champ d'application de l'article 1er de la loi du 6 février 1970 - la comptabilité différente et l'absence de contrôle par la Cour des comptes - ne suffisent pas à fonder la différence de traitement. En effet, des règles de la comptabilité publique s'appliquent aux communes; par ailleurs, elles sont soumises à un contrôle financier par le receveur communal.

A.9.2. La deuxième question préjudicielle appelle elle aussi une réponse affirmative. En effet, il ne saurait être considéré que les communes, d'une part, et les particuliers, d'autre part, seraient des catégories de personnes identiques ou du moins suffisamment comparables qui justifieraient que les actions fondées sur leur responsabilité contractuelle soient régies par le même délai de prescription.

Il faut souligner qu'au vu des missions d'intérêt général qu'elles assument, il est de leur intérêt de voir leurs comptes pouvoir être clôturés dans un délai raisonnable et de ne pas devoir faire face à des arriérés trouvant leur origine dans des « affaires » particulièrement anciennes.

S'il s'agit également de tenir compte de l'intérêt des créanciers des communes, il faut néanmoins noter que l'application d'un délai de prescription trentenaire aux actions en responsabilité extra-contractuelle contre les communes serait susceptible de mettre en péril la saine gestion des finances communales et, le cas échéant, par voie de conséquence, celle des régions, alors qu'il ne serait manifestement pas déraisonnable de considérer que lesdits créanciers des autorités communales doivent faire preuve d'une certaine diligence lorsque leur préjudice et l'identité du responsable peuvent être immédiatement constatés.

Position du Gouvernement wallon

A.10.1. Sur la première question préjudicielle, le Gouvernement wallon renvoie à son mémoire dans les affaires n^{os} 2537 et 2538.

A.10.2. Quant à la deuxième question préjudicielle, il rappelle l'arrêt n^o 64/2002 de la Cour.

En ce qui concerne plus spécifiquement la loi du 10 juin 1998, il faut rappeler que cette loi est le fruit d'une intervention législative qui tendait à pallier les effets de l'arrêt de la Cour rendu le 21 mars 1995.

En ce qui concerne les actions personnelles, cette loi a introduit un nouvel article 2262*bis* dans le Code civil qui prévoit un délai général de prescription de dix ans pour les actions personnelles. Toutefois, une exception est immédiatement prévue, en cas de réparation d'une action fondée sur une responsabilité extra-contractuelle : le délai de 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. Alors que sous l'empire de la législation antérieure, le délai de prescription débutait le jour de la commission de l'infraction, le nouvel article 2262*bis* retarde ce point de départ au jour suivant celui où la victime a « connaissance du dommage ou de son aggravation et de l'identité de la personne responsable ».

En réglant ainsi le sort des actions judiciaires introduites avant l'entrée en vigueur de la loi, l'article 10 de la même loi protège tous ceux qui disposaient d'un droit soumis à une prescription trentenaire, non encore acquise. Il s'agit donc d'une disposition transitoire qui traduit le vœu d'équité et de sécurité juridique du législateur. La deuxième question préjudicielle appelle donc une réponse négative.

Position du Conseil des ministres

A.11.1. Quant à la première question préjudicielle, le Conseil des ministres renvoie à ses développements dans les affaires n^{os} 2537 et 2538.

A.11.2. Il suggère de répondre par la négative à la deuxième question préjudicielle, sur la base de considérations semblables à celles développées par le Gouvernement wallon.

- B -

Quant à la première question préjudicielle dans les affaires n^{os} 2537 et 2538 et aux deux questions dans l'affaire n^o 2556

B.1. 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 forme l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, qui 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^o 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^o les créances qui, ayant été produites dans le délai visé au 1^o, 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^o 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 8 de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces déclare l'article 1er de cette loi applicable aux créances à charge ou au profit des provinces.

En vertu de l'article 128 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral, la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces est abrogée pour les services mentionnés à l'article 2 de la loi citée en premier lieu. Cette abrogation n'est toutefois pas encore entrée en vigueur. L'article 100, alinéa 1er, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat reste applicable aux créances à charge de l'Etat fédéral qui sont nées avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 (article 131, alinéa 2).

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 « fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes », l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, en vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, reste également applicable aux communautés et aux régions.

B.2. Avant l'entrée en vigueur de la loi du 10 juin 1998 modifiant certaines dispositions en matière de prescription, le délai de prescription de droit commun était de trente ans. Le nouvel article 2262*bis*, § 1er, du Code civil, inséré par la loi susdite, énonce que les actions personnelles sont prescrites par dix ans à l'exception des actions en réparation d'un dommage fondées sur une responsabilité extra-contractuelle qui 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, ces actions se prescrivant en tout cas par vingt ans à partir du jour qui suit celui où s'est produit le fait qui a provoqué le dommage. Lorsque le droit d'agir a pris naissance avant l'entrée en vigueur de la loi du 10 juin 1998, l'article 10 de cette loi dispose, à titre de mesure transitoire, que les nouveaux délais de prescription qu'elle institue ne commencent à courir qu'à partir de son entrée en vigueur.

B.3. Aucun délai de prescription n'étant prévu pour les communes, leurs créances se prescrivent conformément aux dispositions de droit commun.

La Cour doit examiner s'il est justifié de soumettre les actions dirigées contre les communes à un délai de prescription différent des actions dirigées contre d'autres autorités publiques.

B.4. Ainsi que la Cour l'a exposé dans les arrêts n^{os} 32/96, 75/97, 5/99, 85/2001, 42/2002, 64/2002 et 37/2003, en soumettant à la prescription quinquennale les actions dirigées contre l'Etat, le législateur avait 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, manœuvrant 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).

Sauf dans l'hypothèse où des personnes se trouvent dans l'impossibilité d'agir en justice dans le délai légal parce que leur dommage n'est apparu qu'après l'expiration du délai (arrêt n° 32/96), la Cour a constaté à chaque reprise que le législateur avait pris une mesure qui n'était pas disproportionnée au but poursuivi.

B.5. Il est vrai que les mêmes créances à l'égard des communes pourraient être soumises au délai de prescription quinquennale pour les motifs indiqués au B.4, mais cette considération n'est pas de nature à mettre en cause la constitutionnalité des dispositions litigieuses. En effet, les articles 10 et 11 de la Constitution n'impliquent pas que le législateur doive déroger aux règles de prescription du droit commun à l'égard de toutes les autorités administratives.

B.6.1. La première question préjudicielle dans les affaires n^{os} 2537, 2538 et 2556 appelle une réponse négative.

B.6.2. La deuxième question préjudicielle dans l'affaire n^o 2556 n'appelle pas de réponse. En effet, il ressort de la motivation de la décision de renvoi que le juge *a quo* ne pose cette question que dans l'hypothèse d'une réponse affirmative à la première question préjudicielle.

Quant à la deuxième question préjudicielle dans les affaires n^{os} 2537 et 2538

B.7. Dans les affaires n^{os} 2537 et 2538, le juge *a quo* a soumis à la Cour une deuxième question relative à la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 2277 du Code civil qui établit un délai abrégé des prescriptions des créances payables à termes périodiques, en particulier les créances de rémunération, alors que les créances de sommes quelconques étaient soumises à la prescription trentenaire.

B.8.1. Les titulaires des créances pour lesquelles l'article 2277 du Code civil fixe un délai de prescription abrégé diffèrent objectivement de la catégorie des créanciers de sommes quelconques, à laquelle ils sont comparés.

B.8.2. La prescription abrégée établie par l'article 2277 du Code civil est justifiée par la nature particulière des créances qu'elle vise : il s'agit, lorsque la dette a pour objet des prestations de revenus « payables par année ou à des termes périodiques plus courts », soit de protéger les emprunteurs et d'inciter les créanciers à la diligence, soit d'éviter l'accroissement constant du montant global des créances périodiques. La prescription abrégée permet aussi de protéger les débiteurs contre l'accumulation de dettes périodiques qui, dans la durée, pourraient se transformer en une dette de capital importante. La différence de traitement par rapport aux créanciers de sommes quelconques, dont les créances étaient soumises à un délai de prescription trentenaire, est objectivement et raisonnablement justifiée.

B.8.3. La prise en considération de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ne conduit pas à une autre conclusion.

B.9. La deuxième question préjudicielle dans les affaires n^{os} 2537 et 2538 appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- 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, qui constitue l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, l'article 8 de la même loi et l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, en tant que le délai de prescription qu'ils prévoient n'est pas applicable aux créances à charge des communes.

- L'article 2277 du Code civil ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

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 14 janvier 2004.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior