

Numéro du rôle : 3083
Arrêt n° 103/2005 du 1er juin 2005

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant les articles 1er, alinéa 1er, a), et 2 de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces, devenus les articles 100, alinéa 1er, 1°, et 101 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par arrêté royal du 17 juillet 1991, posée par le Tribunal de première instance de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée du juge R. Henneuse, faisant fonction de président, du président A. Arts et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le juge R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 10 septembre 2004 en cause de la société de droit néerlandais Merck Sharp & Dohme BV contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 24 septembre 2004, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 1er, alinéa 1er, a), et 2 de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat, devenus les articles 100, alinéa 1er, 1°, et 101 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par arrêté royal du 17 juillet 1991, en ce qu'ils seraient interprétés comme exigeant la réalisation d'une formalité spéciale et distincte de production d'une créance en réparation d'un dommage fondé sur les articles 1382 et suivants du Code civil préalablement à l'intentement d'une action en justice afin que cette action puisse valablement suspendre la prescription visée à l'article 1er, a), de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat, devenu l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées par arrêté royal du 17 juillet 1991, sont-ils contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils placeraient à charge du créancier en réparation d'un dommage civil extracontractuel des obligations formelles bien plus pesantes, selon que son débiteur soit l'Etat, d'une part, ou un autre débiteur auquel s'applique le droit commun, d'autre part ?

La violation des articles 10 et 11 de la Constitution par les dispositions en cause n'est-elle pas d'autant plus patente que le créancier de l'Etat se voit déjà imposer un délai de prescription plus court que le créancier de l'auteur d'une faute civile extracontractuelle, qui n'est ni l'Etat, ni une communauté, ni une région, ni une province ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Conseil des ministres;
- la société de droit néerlandais Merck Sharp & Dohme BV, dont le siège d'opérations est établi à 1180 Bruxelles, chaussée de Waterloo 1135.

A l'audience publique du 13 avril 2005 :

- ont comparu :
 - . Me X. Leurquin, avocat au barreau de Bruxelles, pour la société de droit néerlandais Merck Sharp & Dohme BV;
 - . Me L. Depré et Me V. Dor, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J. Spreutels et L. Lavrysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise 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 la procédure antérieure*

Des arrêts du Conseil d'Etat des 29 avril 1994 et 22 novembre 1995 ont annulé des arrêtés royaux des 11 juin 1991, 9 novembre 1992, 9 mars 1993, 18 novembre 1993 et 5 septembre 1994 qui avaient restreint les conditions, fixées par un arrêté royal du 2 septembre 1980, auxquelles était remboursé un médicament produit depuis 1990 par la société de droit néerlandais Merck Sharp & Dohme BV (ci-après M.S.D.). Un arrêté royal du 9 juillet 1997 a, à la suite de ces arrêts d'annulation, rétabli les conditions de remboursement existant en 1990 mais, par citations signifiées les 18 août 1994 et 20 juillet 2001, M.S.D. a assigné l'Etat belge devant le juge *a quo* pour obtenir réparation du manque à gagner causé par la faute de l'autorité administrative, établi par les arrêts d'annulation précités.

L'Etat belge fait notamment valoir que la demande introduite par la citation du 20 juillet 2001 serait prescrite par application de l'article 100, 1°, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991.

Le Tribunal s'interroge sur la question de savoir si une citation en justice pouvait valablement interrompre la prescription, alors que le créancier n'a produit sa créance préalablement pour aucune des deux demandes en justice. Il constate d'une part que la Cour d'arbitrage a admis que l'article 100 précité ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il prévoit un délai de prescription de cinq ans pour les actions en dommages et intérêts fondées sur la responsabilité extracontractuelle des pouvoirs publics lorsque le préjudice et l'identité de la personne qui en est responsable peuvent immédiatement être constatés. Il constate d'autre part que des arrêts des 21 avril 1994 et 2 novembre 1995 de la Cour de cassation décident qu'il résulte des articles 68 et 100 de l'arrêté royal du 10 décembre 1868 portant règlement général sur la comptabilité de l'Etat, modifié par l'arrêté royal du 20 juin 1966, que les créances à charge de l'Etat, autres que celles qui, comme les traitements ou les pensions, constituent pour celui-ci des dépenses fixes, doivent faire l'objet d'une déclaration, d'un mémoire ou d'une facture que doit produire l'intéressé pour obtenir le paiement de sa créance.

Se référant à l'avis du Conseil d'Etat précédant la loi du 6 février 1970, M.S.D. fait valoir que la règle de l'article 2 de la loi du 6 février 1970 est rédigée en termes généraux et ne fait pas de distinction entre les créances qui doivent être produites et celles qui ne le doivent pas, en sorte que, selon elle, elle n'était pas tenue de faire précéder sa citation en justice d'une quelconque formalité préalable de production de créance; mais le Tribunal estime que la Cour de cassation - qui ne pouvait ignorer cet avis, antérieur à ses arrêts de 1994 et 1995 - est d'un avis contraire.

Il estime aussi ne pouvoir suivre M.S.D. selon qui la citation en réparation d'un dommage fondée sur une faute aquilienne de l'Etat vaudrait production de créance, d'une part parce que celle-ci paraît devoir constituer une formalité préalable à la citation en justice, d'autre part parce qu'il ne paraît pas certain que la citation en justice, par laquelle le créancier ferait ainsi l'économie de la déclaration de créance, répondrait au vœu du législateur qui souhaitait que l'Etat puisse arrêter ses comptes à une époque déterminée.

Constatant enfin que M.S.D. soutient qu'il serait nécessaire d'interpréter les articles 1er et 2 de la loi du 6 février 1970 en conformité avec les articles 10 et 11 de la Constitution et qu'exiger du créancier d'une action en réparation d'un dommage extracontractuel contre l'Etat de produire sa créance avant toute citation le mettrait dans une situation de discrimination manifeste par rapport aux créanciers de tout autre débiteur en application des articles 1382 et suivants du Code civil, le Tribunal estime cette argumentation pertinente et soumet à la Cour la question préjudicielle suggérée par M.S.D. et reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres expose que la loi du 6 février 1970 a abouti à la coexistence de deux délais de prescription des créances de l'Etat : dix ans pour les créances qui ne doivent pas faire l'objet d'une déclaration, cinq ans pour celles qui doivent en faire l'objet, étant entendu que les créances issues de jugements se prescrivent par trente ans. Il indique que l'obligation de la déclaration de créance est contenue à l'article 100 de l'arrêté royal du 10 décembre 1868 portant règlement général sur la comptabilité de l'Etat. Cette formalité, requise sauf dérogation expresse, est la source même de la dette de l'Etat et l'invitation qui lui est faite à honorer sa dette.

Il soutient, quant aux faits, que la réponse de la Cour n'aura d'incidence que pour la citation introduite par M.S.D. (sans déclaration préalable de créance) le 18 août 1994; celle introduite (toujours sans déclaration préalable de créance) le 20 juillet 2001 est postérieure de plus de cinq ans à l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 22 novembre 1995 et l'exploit d'huissier est donc intervenu trop tard pour interrompre la prescription.

Quant à la recevabilité de la question préjudicielle

A.2.1. Le Conseil des ministres soutient que la question préjudicielle est irrecevable parce qu'elle traite d'un problème d'application parallèle de deux normes, à savoir l'arrêté royal du 10 décembre 1868 et les lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat : les secondes utilisant la formalité prévue par le premier pour opérer une distinction entre les créances à charge de l'Etat selon le délai de prescription, la question de savoir si les deux normes doivent être appliquées parallèlement ou si l'arrêté royal de 1868 doit s'effacer - la formalité de la déclaration n'étant plus nécessaire lorsque la prescription est interrompue par voie de citation - n'a pas trait à la constitutionnalité des articles 100 et 101 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat mais à la compatibilité des deux normes et relève donc de la seule compétence du juge *a quo*.

A.2.2. M.S.D. réplique que la question préjudicielle, qui se borne à faire référence aux seules dispositions législatives, est recevable; même si le juge interprète ces dispositions en s'inspirant de l'article 100 de l'arrêté royal du 10 décembre 1868, c'est bien des articles 1er et 2 (celui-ci étant constamment oublié par le Conseil des ministres) qu'il saisit la Cour.

A.3.1. Le Conseil des ministres soutient aussi que la question préjudicielle est irrecevable parce que la Cour n'est pas compétente pour censurer un arrêté royal. La discrimination en cause, si c'en est une, résulte de l'arrêté royal du 10 décembre 1868 qui met à charge du créancier les obligations formelles qu'il détermine. Or, cette norme réglementaire n'est pas visée par la question préjudicielle et ne relève pas de la compétence de la Cour.

A.3.2. M.S.D. renvoie à sa réponse à la première exception d'irrecevabilité (A.2.2).

Quant au fond

A.4. Le Conseil des ministres observe à titre préliminaire que la seconde partie de la question préjudicielle n'est pas pertinente parce que la Cour a déjà jugé que la prescription quinquennale n'est pas discriminatoire.

M.S.D. estime que le deuxième volet de la question doit être mis directement en rapport avec le premier volet (qui est le principal) et que ce deuxième volet avance une circonstance particulière à la lumière de laquelle le premier doit être examiné. Le fait que l'une de ces différences de traitement n'ait pas, en soi, été jugée discriminatoire n'empêche pas qu'elle soit considérée comme complétant une autre différence de traitement, dirigée contre une même catégorie de destinataires des mêmes normes, pour confirmer ou appuyer son caractère discriminatoire. Le juge *a quo* demande donc d'apprécier l'ensemble des effets des deux dispositions litigieuses,

qui procèdent d'ailleurs d'une seule et même inspiration. Il serait artificiel de scinder les effets globalisés de deux normes pour échapper au contrôle de proportionnalité.

A.5.1. Quant à la constitutionnalité de la formalité imposée au créancier de l'Etat, le Conseil des ministres indique que la Cour de cassation décide qu'une créance fondée sur l'article 1382 du Code civil doit faire l'objet d'une déclaration de créance.

A.5.2. M.S.D., après avoir rappelé les antécédents, conteste l'interprétation donnée par le juge *a quo* aux dispositions en cause et suggère à la Cour de s'en écarter. Selon elle, l'introduction d'une citation en justice interrompt la prescription visée à l'article 1er, alinéa 1er, a), de la loi du 6 février 1970. Elle rappelle que l'article 1er fixe trois délais distincts pour la prescription des créances à faire valoir envers l'Etat. Le premier est celui qui est en cause ici : dans cette hypothèse, s'agissant d'une créance en réparation d'un dommage de responsabilité civile extracontractuelle contre l'Etat, si, dans le délai de cinq ans qui court à dater du 1er janvier de l'année au cours de laquelle la créance a pris naissance, celle-ci n'a pas été produite auprès de l'Etat, elle est en principe - sous réserve d'application de l'article 2 - prescrite. La deuxième hypothèse concerne la situation dans laquelle le titre du créancier de l'Etat a bien été produit dans le délai envisagé dans le cas de figure précédent mais n'a pas été ordonnancé dans le délai de cinq ans prenant cours au 1er janvier de l'année budgétaire de cette « production ». Le créancier dispose alors d'un délai de cinq nouvelles années, à dater du 1er janvier de l'exercice où la créance a été produite pour que celle-ci fasse l'objet d'un ordonnancement. La troisième hypothèse vise le délai applicable à toutes les autres dettes de l'Etat, c'est-à-dire celles qui ne doivent pas être produites. Dans ce cas, la prescription peut être invoquée lorsqu'elles n'ont pas été ordonnancées dans le délai de dix ans. Les dépenses fixes de l'Etat, soit celles qu'il doit payer d'office, ne font pas l'objet d'une définition par la loi mais les travaux préparatoires laissent cependant clairement entendre qu'il s'agit des rémunérations, pensions, allocations, subventions, soit les revenus du travail ou les revenus liés au travail des agents de l'Etat.

A.5.3. M.S.D. soutient qu'en s'appuyant sur les arrêts de la Cour de cassation du 21 avril 1994 et du 2 novembre 1995 pour affirmer la nécessité de produire une créance au sein de l'article 100 de l'arrêté royal du 10 décembre 1868 lorsqu'il est fait application de l'article 1er, alinéa 1er, a), de la loi en cause en matière d'action fondée sur les articles 1382 et suivants du Code civil, le juge *a quo* invoque une jurisprudence qui n'est pas pertinente car ces arrêts ne visent pas la responsabilité; ils n'affirment pas que l'envoi d'une déclaration de créance, d'une facture ou d'un mémoire en trois exemplaires serait une condition d'exigibilité ou même d'existence d'une créance en responsabilité civile extracontractuelle contre l'Etat; ils ne spécifient pas que l'interruption du délai de prescription quinquennal par une citation en justice ne dispenserait pas le créancier en responsabilité civile extracontractuelle de l'Etat de l'obligation de production de créance, sous une autre forme.

M.S.D. soutient que le juge donne aussi une interprétation erronée de la disposition en cause elle-même dès lors que l'article 2 de la loi du 6 février 1970 est placé par le législateur immédiatement après l'article 1er et ne fait aucune distinction entre les trois hypothèses de l'article 1er, instituant des délais de prescription bien distincts. Par conséquent, en indiquant de manière tout à fait générale que « l'intentement d'une action en justice suspend la prescription jusqu'au prononcé d'une décision définitive », le législateur vise la possibilité de suspendre tant le premier, que le deuxième et que le troisième délai de prescription visés à l'article 1er. Dans le cas d'espèce, la prescription aurait été atteinte si M.S.D. n'avait pas produit sa créance en réparation dans les cinq ans suivant le 1er janvier de l'année au cours de laquelle les éléments de la responsabilité de l'Etat étaient réunis mais elle a suspendu ce délai de prescription en notifiant la ou les citations en justice ayant introduit la cause qui a donné lieu à la question préjudicielle.

Dans son avis précédant la loi du 6 février 1970, le Conseil d'Etat observe d'ailleurs, à propos des trois délais, que la prescription est acquise soit par défaut de présentation de la créance, soit par l'absence d'ordonnancement de celle-ci dans les délais légaux, la seule exception prévue étant celle de l'interruption de la prescription, laquelle ne peut résulter que de la citation en justice ou de la reconnaissance de dette faite par l'Etat (article 2). Il est dès lors clair que l'interruption du délai de prescription par une citation en justice ou une reconnaissance de dette vaut pour chacun des trois délais de prescription.

A.5.4. Selon M.S.D., l'obligation de « produire » sa créance envers l'Etat n'est pas, contrairement à ce que pense le juge *a quo*, une fin en soi ou une formalité prescrite à peine de nullité, dont dépendrait l'existence ou

l'exigibilité de la créance envers l'Etat; ce n'est qu'un moyen d'interrompre, une première fois, la prescription dans le délai visé à l'article 1er, alinéa 1er, a), de la loi du 6 février 1970 (article 100, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat) afin de faire courir un nouveau délai de prescription en vertu de l'article 1er, alinéa 1er, b), de la loi du 6 février 1970 (article 100, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées).

A.5.5. Et si la « production de créance » était tenue pour une formalité préalable indispensable, M.S.D. soutient qu'il faudrait alors considérer que la citation en justice vaut « production de créance ». L'article 1er en cause n'a en effet pas été conçu pour s'appliquer en matière de prescription des créances en responsabilité civile extracontractuelle (puisque'il a fallu attendre l'arrêt n° 32/96 et ceux qui l'ont suivi pour que l'extension du champ d'application de l'article 1er soit consacrée). Il s'ensuit que la notion de « créances [...] devant être produites » doit être interprétée de manière pragmatique, en considérant qu'une citation en justice qui décrit le dommage subi par le créancier de l'Etat et en réclame le paiement vaut « mémoire » ou « déclaration » au sens de la jurisprudence précitée. En effet, les usages en droit commun de la responsabilité aquilienne n'exigent pas de produire formellement une créance préalablement à l'introduction d'une action en justice : c'est traditionnellement la signification d'une citation qui amène celui qui se présume créancier à faire valoir sa créance en réparation auprès du débiteur jugé fautif. Il faut donc considérer que la disposition en cause permet au créancier en responsabilité civile extracontractuelle de l'Etat d'interrompre valablement la prescription de sa créance en citant l'Etat en justice dans le délai de cinq ans prenant cours au 1er janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle la créance en réparation est née.

A.6.1. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres soutient que l'interprétation du juge *a quo*, selon laquelle la déclaration ou la production de la créance serait une formalité préalable de la citation en justice, s'impose tant à la partie adverse qu'à la Cour. Celle-ci pourrait y substituer la sienne mais cela ne se justifie pas en l'espèce parce que l'interprétation en cause est conforme au droit positif, en ce compris la jurisprudence de la Cour de cassation. S'il est vrai que les arrêts des 21 avril 1994 et 2 novembre 1995 ne visent pas la responsabilité civile extracontractuelle de l'Etat, il n'y a pas lieu pour autant de les écarter comme le soutient M.S.D., car la position de la Cour s'applique également à ce contentieux; des arrêts du 14 avril 2003 et 25 mars 2004 (ainsi qu'un jugement du Tribunal de première instance de Bruxelles du 23 mars 2001) exigent la production de la créance dans ce contentieux et il en va ainsi de toutes les créances qui ne portent pas sur des dépenses de l'Etat. L'avis du Conseil d'Etat invoqué par M.S.D. n'est en revanche pas pertinent puisqu'il est antérieur à cette jurisprudence de la Cour de cassation.

A.6.2. Le Conseil des ministres conteste que l'obligation de produire la créance ne soit qu'un moyen d'interrompre la prescription visée à l'article 1er, alinéa 1er, a), de la loi du 6 février 1970 : elle est selon lui une étape essentielle du processus de payement des dettes de l'Etat, puisque toutes les dépenses de l'Etat doivent en effet être portées au budget et dans les comptes (article 174 de la Constitution) : l'administration et la Cour des comptes devant disposer de ces déclarations et la liquidation s'opérant dans l'ordre de leur réception, elles constituent bien un objectif réel visant à servir les intérêts du Trésor.

A.6.3. Le Conseil des ministres conteste aussi l'affirmation de M.S.D. selon laquelle la citation en justice vaudrait déclaration de créance et estime qu'elle ne repose sur aucune disposition législative. Il convient en effet de distinguer, d'une part, la déclaration de créance, formalité qui permet à l'Etat de prendre connaissance de l'existence de la créance et de mettre en mouvement la procédure de liquidation et, d'autre part, la citation en justice qui intervient, le cas échéant, à la suite du refus ou de l'inaction de l'Etat et qui vise à la reconnaissance du droit du créancier en justice.

A.7.1. Dans son mémoire en réponse, M.S.D. soutient que le Conseil des ministres (comme le juge *a quo*) établit à tort un lien (d'autant moins pertinent qu'il s'agit de la responsabilité extracontractuelle de l'Etat) entre « les créances [...] devant être produites » au sens de la première des deux dispositions faisant l'objet de la question préjudicielle et l'obligation de « produire une déclaration, un mémoire ou une facture en trois

exemplaires », énoncée par l'article 100 de l'arrêté royal précité du 10 décembre 1868; cela n'est pas conforme à la réalité et aux objectifs respectifs des textes.

A.7.2. M.S.D. relève que le Conseil des ministres n'aborde même pas l'interprétation conciliante des dispositions en cause qu'elle a donnée et à laquelle elle entend continuer à se référer.

A.7.3. M.S.D. entend cependant également réfuter les arguments que le Conseil des ministres utilise pour démontrer que l'interprétation du juge n'aboutit pas à devoir censurer les dispositions en cause. Elle fait valoir que l'arrêt de la Cour de cassation du 14 avril 2003 ne vise même pas l'arrêté royal du 10 décembre 1868 et que, si l'arrêt du 25 mars 2004 s'applique bien au contentieux de la responsabilité civile extracontractuelle contre l'Etat, la référence qui y est faite aux articles 68 et 100 de l'arrêté royal du 10 décembre 1868 est uniquement destinée à faire comprendre la différence entre les dettes de l'Etat qui constituent des dépenses fixes et les autres. Cet arrêt ne fait pas de la déclaration de créance une condition d'existence ou d'exigibilité d'une créance en responsabilité civile extracontractuelle contre l'Etat et ne spécifie pas que l'interruption du délai de prescription quinquennale par une citation en justice ne dispenserait pas le créancier en responsabilité civile extracontractuelle de l'Etat de l'obligation de produire une créance, sous une autre forme.

A.8.1. Selon le Conseil des ministres, la distinction opérée par le législateur entre les obligations en réparation d'un dommage civil extracontractuel selon que son débiteur est l'Etat ou un débiteur de droit commun est objectivement et raisonnablement justifiée puisque l'Etat n'est pas un débiteur qui pourrait connaître de mémoire la nature et l'ampleur de chaque dette qu'il aurait contractée. Il est donc logique d'imposer au particulier de faire valoir sa créance à l'égard d'un tel débiteur. La prescription qui frappe le créancier ayant omis de le faire vise uniquement à sanctionner la négligence de l'intéressé. L'imposition d'une formalité à un créancier n'est d'ailleurs pas unique puisque certains créanciers de débiteurs ordinaires y sont aussi tenus, tel le commerçant tenu de produire une facture avant d'exiger le paiement de la créance.

A.8.2. M.S.D. conteste, à titre subsidiaire, le caractère objectif et raisonnable de la distinction opérée. Elle soutient que la justification invoquée par la Cour dans ses arrêts antérieurs relatifs au délai de prescription lui-même - à savoir l'obligation pour l'Etat de pouvoir clôturer ses comptes à temps étant donné qu'il manœuvre un appareil lourd - ne peut être utilisée ici parce qu'on ne voit pas, en l'espèce, ce qui, au regard de cet objectif, justifierait l'obligation de devoir produire un mémoire, une facture ou une déclaration de créance en trois exemplaires pour faire valoir une dette en responsabilité civile extracontractuelle, alors que l'Etat est susceptible d'être aussi bien informé - et même sans doute mieux, eu égard à l'intervention d'un officier ministériel et d'un acte officiel - par la notification d'une citation en justice. Une telle obligation s'écarterait d'ailleurs complètement de la pratique du contentieux de la responsabilité civile extracontractuelle contre les pouvoirs publics. Dans son mémoire en réponse, elle ajoute que l'argumentation du Conseil des ministres omet totalement la portée de l'article 2 de la loi du 6 février 1970 et n'envisage pas la véritable question qui se pose, en l'espèce, consistant à se demander si l'on peut exiger un formalisme particulier pour la production d'une créance en responsabilité civile envers l'Etat lorsque le créancier a interrompu le délai de prescription quinquennal par le biais d'une citation en justice. Cette argumentation formaliste ne tient pas compte de la nature particulière du contentieux de la responsabilité civile extracontractuelle de l'Etat. L'exemple du commerçant cité par le Conseil des ministres n'a rien à voir avec les questions discutées ici.

A.8.3. Le Conseil des ministres réplique que le but de la déclaration de créance n'est pas d'« informer » l'Etat mais bien de donner naissance à la créance à son égard et d'entamer la procédure de paiement. S'il fallait suivre le raisonnement de M.S.D., la production d'une créance serait tout à fait inutile et tout débiteur de l'Etat devrait en venir directement à la procédure contentieuse pour faire valoir sa créance. La simple formulation de cette proposition suffit à en démontrer l'inanité. La « pratique » invoquée par M.S.D. ne repose sur aucune disposition législative ou réglementaire et est contraire à l'article 100 de l'arrêté royal du 10 décembre 1868.

A.9.1. Le Conseil des ministres soutient que la formalité à laquelle est tenu le créancier de l'Etat n'est pas une contrainte disproportionnée pour un particulier (qui, contrairement à l'Etat, n'a pas à sa charge des milliers de créances et de dettes), puisqu'il ne s'agit que de l'envoi, en trois exemplaires, d'une déclaration, d'un

mémoire ou d'une facture, n'engendrant ni charges administratives ni frais importants et permettant à l'Etat de sauvegarder les intérêts du Trésor en vérifiant le caractère sérieux de la créance. Il en va de même des créances fondées sur l'article 1382 du Code civil, dont la déclaration doit précéder la citation en justice visant à réclamer le paiement de la somme due. Cette formalité est d'ailleurs aussi indispensable dans le cadre du contrôle de la correcte exécution du budget, tant pour le visa de la Cour des comptes que pour la liquidation par l'administration.

A.9.2. M.S.D. conteste le rapport de proportionnalité entre le but de la mesure considérée et le moyen employé. En effet, les dispositions en cause, dans l'interprétation du juge *a quo*, feraient peser des obligations plus lourdes sur le créancier en réparation d'un dommage fondé sur les articles 1382 et suivants du Code civil, en raison du fait que son débiteur est l'Etat (ou la communauté, la région ou la province), que celles qui pèseraient sur le créancier d'un débiteur ordinaire.

M.S.D. soutient que ne pas permettre l'interruption valable du premier délai de prescription quinquennal visé par l'article 1er, alinéa 1er, a), de la loi du 6 février 1970 par le biais de la citation en justice pourtant autorisée par l'article 2 de la même loi et exiger que l'effet interruptif de la citation ne soit admis que si celle-ci a été précédée d'une autre formalité de « production » de la créance mettrait à charge du créancier de l'Etat des obligations terriblement disproportionnées. De très nombreux motifs convergent manifestement vers une telle conclusion. En effet, la production formelle d'une créance ne présenterait aucune utilité au regard des objectifs comptables de l'Etat, dès lors que la prescription est de toute manière interrompue par la citation en justice, acte précis et clair; elle constituerait une obligation nouvelle que n'a jamais connu, à ce jour, le contentieux de la responsabilité civile aquilienne de l'Etat et qui mettrait en péril la situation de nombreux créanciers de l'Etat, ce qui serait déraisonnable. Enfin, elle constituerait un « pas de trop » : la Cour a en effet déjà admis que la disposition en cause s'appliquait aux créances fondées sur l'article 1382 mais l'on ne saurait admettre, en plus, que le créancier ne puisse valablement interrompre le délai de prescription par le biais d'une citation en justice et soit tenu à la formalité supplémentaire de la production de créance en cause.

A.9.3. Le Conseil des ministres réplique que la déclaration de créance présente bel et bien une utilité et que la pratique constante invoquée par M.S.D., selon laquelle l'interruption de la prescription se ferait par la citation en matière d'actions contre l'Etat fondées sur l'article 1382 du Code civil, omet de prendre en compte le caractère peu ordinaire du débiteur. Cette pratique malheureuse est, depuis 1868, contraire à une obligation particulière imposée par le droit positif et M.S.D. reste en défaut de produire une décision par laquelle un juge affirmerait que l'on pouvait passer outre à l'obligation de déclaration de créance dans cette hypothèse.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur les articles 1er, alinéa 1er, a), et 2 de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces.

Les articles 1er et 2 de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces forment les articles 100 et 101 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, qui disposent :

« Art. 100. Sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat, sans préjudice des déchéances prononcées par d'autres dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles sur la matière :

1° les créances qui, devant être produites selon les modalités fixées par la loi ou le règlement, ne l'ont pas été dans le délai de cinq ans à partir du premier janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle elles sont nées;

2° les créances qui, ayant été produites dans le délai visé au 1°, n'ont pas été ordonnancées par les Ministres dans le délai de cinq ans à partir du premier janvier de l'année pendant laquelle elles ont été produites;

3° toutes autres créances qui n'ont pas été ordonnancées dans le délai de dix ans à partir du premier janvier de l'année pendant laquelle elles sont nées.

Toutefois, les créances résultant de jugements restent soumises à la prescription décennale; elles doivent être payées à l'intervention de la Caisse des dépôts et consignations.

Art. 101. La prescription est interrompue par exploit d'huissier de justice, ainsi que par une reconnaissance de dette faite par l'Etat.

L'intentement d'une action en justice suspend la prescription jusqu'au prononcé d'une décision définitive ».

B.1.2. 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).

B.2.1. Les dispositions en cause créent, dans l'interprétation à laquelle le juge *a quo* se réfère et selon laquelle elles subordonneraient l'interruption de la prescription à la réalisation d'une formalité spéciale et distincte (la production d'une créance) avant d'agir en justice, pour obtenir réparation d'un dommage en vertu des articles 1382 et suivants du Code civil, une différence de traitement suivant que le débiteur serait l'Etat ou un autre débiteur : la production de la créance ne serait exigée que dans le premier cas, alors que celui-ci est aussi

le cas dans lequel le délai de prescription est plus court que lorsque le responsable du dommage n'est ni l'Etat ni une communauté ni une région ni une province.

B.2.2. Les modalités auxquelles, dans l'interprétation du juge *a quo*, l'article 100, alinéa 1er, 1°, fait référence et qui constituent les formalités en cause sont déterminées par l'article 100 de l'arrêté royal du 10 décembre 1868 portant règlement général sur la comptabilité de l'Etat; l'article 100 de cet arrêté royal disposait, dans la rédaction que lui avait donnée l'arrêté royal du 20 juin 1966 et qui est applicable au litige :

« Pour obtenir le paiement de leurs créances, les intéressés doivent produire une déclaration, un mémoire ou une facture, les certifiant sincères et véritables.

Cette pièce est adressée, dans le plus bref délai, au fonctionnaire ou chef de service que la dépense concerne. Celui-ci, après vérification, la transmet au département dont il relève, en y joignant les diverses pièces établissant la légalité de la créance.

Par dérogation aux dispositions faisant l'objet du premier alinéa du présent article, Notre Ministre des finances est autorisé à accorder dispense de la certification qui y est prévue ainsi que de la signature authentifiant cette déclaration, en faveur des institutions et sociétés qui tiennent une comptabilité régulière suivant des procédés exclusivement mécanographiques et dont les créances sont obligatoirement réglées par virement au crédit de leur compte de chèques postaux. Les déclarations de créances pour lesquelles il est fait usage de la faculté en question, sont réputées certifiées et signées ».

B.2.3. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la question préjudicielle est recevable et relève de la compétence de la Cour : s'il est vrai que la formalité de la déclaration de créance est définie par l'article 100 de l'arrêté royal du 10 décembre 1868 précité, il reste que c'est la loi elle-même qui, en se référant à des créances « qui [seront] produites selon les modalités fixées par la loi ou le règlement » (article 100, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées), crée la différence de traitement en cause.

B.2.4. Le Conseil des ministres conteste en outre la pertinence de « la seconde partie de la question préjudicielle », parce que la prescription quinquennale qui y est visée aurait déjà été contrôlée par la Cour. Cette objection ne peut être retenue parce qu'indépendamment

même de la circonstance qu'il n'appartient pas aux parties de contrôler les termes dans lesquels le juge saisit la Cour, la prescription quinquennale qu'évoque la seconde partie de la question est mentionnée non pas en tant que telle mais pour souligner la différence de traitement évoquée par la première partie de cette question.

B.3.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'exigence visée sous B.2.1 en ce qu'elle s'applique à une demande d'indemnisation fondée sur une faute (articles 1382 et suivants du Code civil) constatée dans l'exercice de la fonction réglementaire. La Cour n'examine donc la constitutionnalité de la norme en cause qu'en ce qu'elle s'applique à cette catégorie d'actions en indemnisation.

B.3.2. En soumettant ou non les actions en cause à la production d'une créance 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.4. 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, 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).

B.5.1. En subordonnant l'interruption de la prescription quinquennale à la production d'une créance (dont les modalités doivent être fixées par le Roi), l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées prévoit une mesure qui peut être justifiée par le souci de ne pas grever le bon fonctionnement des services de l'Etat dont, à défaut d'une telle disposition, les agents pourraient rencontrer des difficultés pour déterminer avec précision l'objet des demandes qui leur sont adressées ou pour identifier les créanciers de l'Etat.

B.5.2. Indépendamment même de la circonstance que, dans certains cas, des difficultés analogues peuvent être éprouvées par d'autres personnes dont la responsabilité aquilienne serait engagée, il y a lieu de constater que l'obligation de produire une créance, qui, selon le juge *a quo*, résulte de la disposition en cause, n'est nullement susceptible, en matière de responsabilité civile extracontractuelle, de garantir mieux que ne le ferait la citation en justice l'objectif que poursuit le mécanisme des prescriptions prévues par les dispositions en cause, à savoir permettre à l'Etat d'arrêter ses comptes dans des délais raisonnables. Une telle obligation constituerait ainsi, pour les créanciers de l'Etat, une formalité représentant une charge ne correspondant pas à une nécessité raisonnablement admissible.

B.6. En conférant au Roi l'habilitation qu'elles prévoient, les dispositions en cause contiennent une mesure qui n'est pas pertinente par rapport 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.7. La question préjudicielle appelle une réponse positive.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 100, alinéa 1er, 1°, et 101 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par arrêté royal du 17 juillet 1991, violent les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils ne permettent pas au créancier qui agit en justice contre l'Etat en invoquant une faute aquilienne de celui-ci dans l'exercice de la fonction réglementaire d'interrompre la prescription prévue par ces dispositions s'il ne produit pas préalablement de créance conformément aux modalités visées par ces mêmes dispositions.

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 1er juin 2005.

Le greffier,

Le président f.f.,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse