

Numéros du rôle : 3898 à 3923
Arrêt n° 106/2006 du 21 juin 2006

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 100, alinéa 1er, 1°, 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 des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, A. Alen et J.-P. Moerman, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## *I. Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par vingt-six jugements du 6 février 2006 en cause de M. Defru et autres contre la Radio-Télévision belge de la Communauté française (en abrégé R.T.B.F.), dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 15 février 2006, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 100, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, des lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que cette disposition qui soumet à un délai de prescription de cinq ans les actions en dommages et intérêts dirigées contre l'Etat belge (ou les Communautés et/ou les Régions) ne s'appliquerait pas aux actions en dommages et intérêts dirigées par des justiciables contre les organismes d'intérêt public de catégorie B, lesquelles seraient soumises au délai de prescription trentenaire de droit commun, tel qu'il était en vigueur avant la loi du 10 juin 1998 (modifiant certaines dispositions en matière de prescription), alors même que les créances à l'égard d'organismes d'intérêt public de catégorie B devraient être soumises, entre autres, au regard de l'objectif de clôture rapide des comptes publics, aux délais de prescription fixés par l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'Etat ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 3898 à 3923 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le 8 mars 2006, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de rendre un arrêt de réponse immédiate.

La Radio-Télévision belge de la Communauté française, dont le siège est établi à 1044 Bruxelles, boulevard Auguste Reyers 52, a introduit un mémoire justificatif.

Les dispositions de la loi spéciale précitée relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## *II. Les faits et la procédure antérieure*

Le Tribunal de première instance de Bruxelles est saisi de demandes fondées sur les articles 1382 et suivants du Code civil par des personnes engagées sous contrat d'emploi à durée indéterminée et déterminée, à l'encontre de la Radio-Télévision belge de la Communauté française.

La R.T.B.F. conclut à la prescription des actions par application de l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'Etat. Elle estime qu'appliquer le régime de droit commun de la prescription prévu aux articles 2262 et suivants du Code civil, plutôt que celui institué par l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, serait discriminatoire et injustifié parce que la R.T.B.F. n'est qu'un organisme décentralisé de la Communauté française et

qu'elle n'est devenue une entreprise publique autonome que le 7 août 1997. Elle demande au Tribunal de poser à la Cour une question préjudicielle.

Selon le Tribunal, dès lors que l'argument de prescription a été soulevé, il faudra nécessairement y répondre et pour ce faire, trancher au préalable la question de la prescription applicable, soit l'article 2262 du Code civil, soit l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat. Si la prescription quinquennale devait être appliquée en l'espèce, étant donné que la faute, ou en tout cas une des fautes reprochées à la R.T.B.F., se situe entre 1990 et 1993, la demande pourrait effectivement être prescrite, fût-ce partiellement. La réponse à la question préjudicielle est indispensable pour que le Tribunal rende sa décision. Par ailleurs, il n'apparaît pas au Tribunal que les dispositions litigieuses ne sont manifestement pas susceptibles de violer la Constitution. En effet, il est constant, d'une part, que l'article 71, alinéa 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et régions rend applicable aux communautés et aux régions l'ensemble des dispositions en matière de comptabilité de l'Etat, de sorte que les actions en paiement de créances à charge des communautés et régions se prescrivent par cinq ans, même si elles sont fondées sur la responsabilité quasi-délictuelle et, d'autre part, que la R.T.B.F. est un organisme décentralisé de la Communauté française, lié à celle-ci par un contrat de gestion et qui a pour mission d'assurer le service public de radio et télévision de la Communauté française, moyennant l'allocation d'une subvention annuelle.

Le Tribunal pose dès lors à la Cour la question préjudicielle citée ci-dessus.

### III. *En droit*

- A -

A.1. Dans leurs conclusions prises en vertu de l'article 72 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les juges-rapporteurs ont estimé pouvoir proposer à la Cour de répondre à la question préjudicielle par un arrêt de réponse immédiate. Ils se réfèrent aux arrêts n<sup>os</sup> 1/2004 du 14 janvier 2004, 86/2004 du 12 mai 2004, 127/2004 du 7 juillet 2004, 165/2004 du 28 octobre 2004 et 170/2004 du 28 octobre 2004, qui concluent à la non-violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2. La Radio-Télévision belge de la Communauté française, partie défenderesse devant le juge *a quo*, relève que, s'il ne peut être nié que la Cour s'est déjà prononcée à plusieurs reprises sur la conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution du champ d'application de l'article 100, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par arrêté royal du 17 juillet 1991, il faut observer que ces arrêts ont toujours visé des pouvoirs locaux et non des organes directement décentralisés de l'Etat fédéral, des communautés et des régions. Or, des différences spécifiques existent entre ces pouvoirs et organes, qui justifient qu'il soit procédé à un examen de la question préjudicielle selon la procédure ordinaire. On ne peut assimiler un organisme d'intérêt public de la catégorie B visé par la loi du 16 mars 1954 « relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public » à une commune ou à une association intercommunale. A l'époque de la faute reprochée à la R.T.B.F., le statut de cette dernière était déterminé en application de l'article 1er, b), de la loi du 16 mars 1954. Il n'a été mis fin à ce statut que par l'article 35 du décret de la Communauté française du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française. Comme le révèlent la lecture de la loi du 16 mars 1954 et celle de l'arrêté royal du 7 avril 1954 portant règlement général sur le budget et la comptabilité des organismes d'intérêt public visé par la loi du 16 mars 1954, une corrélation particulière existait entre la Communauté française et la R.T.B.F. en termes de budget. Cette corrélation a été également soulignée par la doctrine, qui considère, de manière générale, que les organismes de la catégorie B répondent au concept de l'établissement public. La Communauté française a, sur son budget des dépenses, accordé des subventions permettant le fonctionnement de la R.T.B.F. durant la période litigieuse, a garanti des emprunts à son

profit et a augmenté les subventions annuelles à concurrence d'un montant permettant de couvrir complètement les dépenses résultant de ces emprunts.

A.3. Comme la Cour l'a souligné à de nombreuses reprises, c'est un impératif de clôture rapide des comptes de l'Etat qui est à l'origine du délai de prescription institué par l'article 100, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat. Des arrêts cités par les juges-rapporteurs, la partie retient d'une part, qu'eu égard à l'impératif de clôture rapide des comptes des communes, elle aurait pu être soumise au délai de prescription quinquennal et, d'autre part, que le législateur n'a pas l'obligation de déroger aux règles de prescription du droit commun à l'égard de toutes les autorités administratives. Ce faisant et *a contrario*, la Cour a laissé la porte ouverte à la possibilité d'une dérogation aux règles de prescription du droit commun à l'égard de certaines autorités administratives. Il ressort par ailleurs après la lecture de l'arrêt n° 170/2004 que, pour répondre négativement à la question posée, la Cour a examiné la spécificité de l'organe en cause et a considéré qu'eu égard au choix du législateur quant à la forme des personnes morales visées et à leur régime légal de comptabilité, les raisons invoquées ne pourraient justifier que les créances à charge des intercommunales soient soumises au délai de prescription de cinq ans. Or, on ne peut soutenir que les organismes d'intérêt public de la catégorie B revêtent des formes commerciales et sont soumis à un régime de comptabilité différent de celui qui était en vigueur au moment de la faute reprochée au sein de l'Etat fédéral.

A.4. Si l'on se réfère à l'impératif de clôture rapide des comptes des autorités administratives, il paraît clair que les organismes d'intérêt public de catégorie B peuvent se revendiquer d'être soumis au régime de prescription quinquennal. En effet, ces organismes étaient soumis, à l'époque, à un régime de comptabilité similaire à celui de l'Etat. Ensuite, ces organismes sont soumis au contrôle du Gouvernement et à l'information du Parlement pour ce qui est de leur gestion budgétaire. Enfin, l'article 3, § 5, de la loi du 16 mars 1954 énonce que le Conseil des ministres ou le comité ministériel que le Roi désigne veille à ce que les organismes visés à l'article 1er ajustent leurs recettes et leurs dépenses en conformité à la politique économique, sociale et financière de l'Etat.

La partie met par ailleurs en exergue les spécificités de l'organisme d'intérêt public de la catégorie B et de la commune ou du centre public d'action sociale : cet organisme procède de la décentralisation par services, alors qu'une commune procède de la décentralisation territoriale; l'autonomie de cet organisme est définie par le législateur qui lui confie une mission d'intérêt général que l'Etat ne veut pas ou plus assurer directement, alors qu'une commune voit son autonomie garantie par la Constitution et gère avant toute chose l'intérêt communal; le budget de cet organisme est directement soumis au contrôle du Gouvernement fédéral qui dispose d'un droit d'intervention, alors que le contrôle qu'exerçait au moment des faits litigieux l'Etat fédéral sur le budget des communes était un contrôle d'approbation; cet organisme est enfin soumis au contrôle de la Cour des comptes, tout comme les services de l'Etat et les provinces, alors que les communes ne sont pas soumises à un tel contrôle.

La partie estime, dès lors, qu'il ne peut pas être répondu à la question préjudicielle par un arrêt de réponse immédiate négative.

A.5. Elle souligne enfin qu'en n'étendant pas le champ d'application de l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'Etat aux organismes d'intérêt public de catégorie B, le législateur a violé les articles 10 et 11 de la Constitution. La faculté de déroger reconnue au législateur ne peut dégénérer en arbitraire. Une différence de traitement entre les organismes d'intérêt public de catégorie B et l'Etat et les provinces doit reposer sur un critère objectif de différenciation et pouvoir se justifier objectivement et raisonnablement. La Cour a déjà, dans d'autres domaines, censuré des hypothèses d'exclusion du champ d'application d'une législation pour violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

- B -

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° 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 ».

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 particulier n'étant prévu pour les organismes d'intérêt public de catégorie B au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, leurs créances se prescrivent conformément aux dispositions de droit commun.

La Cour doit examiner s'il est justifié de soumettre les actions dirigées contre ces organismes à un délai de prescription différent de celui qui s'applique aux actions dirigées contre d'autres personnes morales de droit public.

B.4. Ainsi que la Cour l'a exposé dans les arrêts n<sup>os</sup> 32/96, 75/97, 5/99, 85/2001, 42/2002, 64/2002, 37/2003, 1/2004, 86/2004, 127/2004, 165/2004 et 170/2004, 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 fois 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 organismes d'intérêt public de catégorie B 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. Il importe peu à cet égard que ces autorités soient des pouvoirs locaux ou des organismes issus de la décentralisation par services, comme les organismes d'intérêt public de catégorie B. Même si le budget de ces organismes est, à certains égards, lié au budget de l'Etat, des communautés ou des régions, il n'y a pas lieu de considérer que les motifs mentionnés en B.4 obligent le législateur à soumettre ces organismes au délai de prescription quinquennale.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, en tant que le délai de prescription qu'il prévoit n'est pas applicable aux créances à charge des organismes d'intérêt public de catégorie B.

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 21 juin 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior