

Numéro du rôle : 3837
Arrêt n° 153/2006 du 18 octobre 2006

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 1er, alinéa 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, devenu l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par arrêté royal du 17 juillet 1991, posée par la Cour d'appel de Liège.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, 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 arrêt du 22 décembre 2005 en cause de S. Massart contre la Communauté française, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 28 décembre 2005, la Cour d'appel de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1er, alinéa 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, formant l'article 100, alinéa 1er, 1°, 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 qu'il prévoit un délai de prescription quinquennal pour les actions en indemnisation fondées sur la responsabilité extra-contractuelle des pouvoirs publics lorsque le préjudice et l'identité du responsable ne peuvent être constatés que postérieurement au délai légal de prescription prévu par ledit article 100 ? ».

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

- S. Massart, demeurant à 4520 Wanze, rue Léon Charlier 84;
- le Gouvernement de la Communauté française;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 21 juin 2006 :

- ont comparu :

. Me B. Leen, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me A. Housiaux, avocat au barreau de Huy, pour S. Massart;

. Me P. Levert *loco* Me M. Van Assche, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;

. Me B. Van Nuffel *loco* Me L. Depré et Me P. Boucquey, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke 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*

L'appelant devant le juge *a quo* entend obtenir la réparation du préjudice qu'il estime avoir subi à la suite d'une erreur commise par la Communauté française dans le calcul de son ancienneté en tant que professeur de gymnastique dans l'enseignement secondaire officiel.

La partie intimée devant le juge *a quo* considère que cette action est prescrite en vertu de l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois sur la comptabilité de l'Etat. La partie appelante estime en effet que son droit à la réparation est né en septembre 1995. Or, elle a assigné la partie intimée en réparation le 7 mars 2001, soit plus de cinq ans après la commission de la faute supposée.

La partie appelante devant le juge *a quo* suggère de poser deux questions préjudicielles à la Cour.

En ce que la première porte sur l'éventuelle discrimination liée à une modification législative en la matière, le juge *a quo* estime que cette question ne doit pas être posée à la Cour, dès lors qu'une nouvelle législation n'est pas, en soi, discriminatoire.

La partie appelante devant le juge *a quo* invoque encore l'arrêt n° 64/2002, du 28 mars 2002, par lequel la Cour n'aurait validé la prescription quinquennale des actions en responsabilité extracontractuelle dirigées contre la communauté que dans l'hypothèse où le préjudice et l'identité du responsable peuvent être immédiatement constatés. Or, tel ne serait pas le cas en l'espèce. La partie appelante relève aussi que le législateur a aligné, postérieurement à cet arrêt, le calcul de la prescription des dettes de l'Etat, des régions et des communautés sur le droit commun de la prescription.

Au vu de ces considérations, le juge *a quo* estime nécessaire de poser la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. La partie appelante devant le juge *a quo* souligne que, depuis la rentrée scolaire de 1995 et à chaque rentrée jusqu'en 2003, elle a été privée, au profit d'un de ses collègues, d'un horaire complet et a subi une perte de rémunération, à la suite d'une erreur commise par la Communauté dans le calcul de son ancienneté.

Cette erreur, qualifiée de fautive par la partie appelante devant le juge *a quo*, aurait entraîné un important préjudice moral et matériel dans son chef. Tant la faute que le dommage ne seraient toutefois apparus qu'en octobre 2000, soit après l'échéance du délai de prescription prévu par la disposition litigieuse.

Ce serait en effet grâce à un document rédigé par la Communauté française, le 11 octobre 2000, que la partie appelante aurait découvert que la Communauté lui attribuait une ancienneté inférieure à celle à laquelle elle pouvait prétendre.

A.1.2. Dans son arrêt n° 64/2002, la Cour aurait considéré que la prescription quinquennale des actions en responsabilité extracontractuelle n'était pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution lorsque le préjudice et l'identité du responsable pouvaient être immédiatement constatés.

En l'espèce, toutefois, la faute extracontractuelle de la Communauté ne serait apparue qu'après l'échéance du délai de prescription quinquennal, celui-ci ayant commencé à courir le 1er janvier 1995, soit le premier jour de l'année budgétaire au cours de laquelle le dommage s'est réalisé.

Or, l'article 2262*bis*, § 1er, alinéa 2, du Code civil, applicable aux relations entre particuliers, prévoirait que l'action en responsabilité extracontractuelle se prescrit par cinq ans à dater du jour qui suit celui où la personne a eu connaissance du dommage ou de son aggravation et de l'identité de la personne responsable.

La partie appelante se trouverait donc placée, sans aucune justification raisonnable, dans une situation plus préjudiciable que celle qui aurait été la sienne si le préjudice lui avait été occasionné par un particulier.

Cette partie estime d'ailleurs que c'est pour mettre un terme à une telle discrimination que la loi du 16 mars 2003 aligne la question de la prescription concernant les créances à charge de l'Etat, des communautés et des régions, sur le droit commun de la prescription.

A.1.3. Enfin, la faute se serait reproduite chaque année scolaire jusqu'à l'année 2000. L'action ne pourrait donc être déclarée prescrite que pour la période antérieure au 1er janvier 1996.

A.2.1. La Communauté française, partie intimée devant le juge *a quo*, rappelle que la Cour a jugé que la disposition litigieuse ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution lorsque le préjudice et l'identité du responsable d'une faute extracontractuelle pouvaient immédiatement être constatés.

Il appartiendrait dès lors au juge du fond d'apprécier à partir de quel moment la victime a connaissance du dommage et de l'identité du responsable.

En l'espèce, la réponse à la question préjudicielle ne présenterait aucun intérêt pour la solution du litige pendant devant le juge *a quo*. Ce dernier aurait en effet estimé que la partie appelante connaissait, dès 1995, l'auteur de la faute et que l'ignorance d'un droit ou d'une créance n'a pas pour effet d'interrompre ou de suspendre la prescription. En outre, la partie appelante aurait elle-même concédé que son dommage était apparent dès 1995.

A.2.2. La Communauté française constate encore que les lois du 16 mai 2003 et du 22 mai 2003, bien qu'elles soient invoquées par le juge *a quo*, n'ont pas été soumises au contrôle de la Cour.

A titre subsidiaire, la Communauté française souligne que la loi du 16 mai 2003 n'entre en vigueur que le 1er janvier 2007. Elle n'est donc pas applicable au litige en cause. Quant à la loi du 22 mai 2003, elle ne concernerait pas la Communauté française.

En tout état de cause, l'instauration d'une nouvelle législation ne serait pas en soi discriminatoire, comme le confirmerait la jurisprudence de la Cour.

A.3.1. Le Conseil des ministres rappelle que les lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat sont applicables aux régions et aux communautés en vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989. En outre, il résulterait d'une jurisprudence constante de la Cour que l'alinéa 1er, 1°, de la disposition litigieuse s'applique aux créances résultant de l'obligation d'indemnisation à charge de l'Etat, des régions et des communautés, en vertu de l'article 1382 du Code civil.

A maintes reprises, la Cour aurait estimé que l'instauration d'un délai de prescription quinquennal, dérogeant au droit commun, constituait une mesure raisonnablement justifiée au regard de l'objectif poursuivi.

Cette prescription quinquennale aurait, par ailleurs, perdu de son originalité depuis l'entrée en vigueur de l'article 2262*bis* du Code civil, lequel prévoirait désormais que les actions en réparation d'un dommage fondées sur une responsabilité extracontractuelle se prescrivent par cinq ans.

Selon l'article 2262*bis* du Code civil, le délai de prescription ne commencerait toutefois à courir que le lendemain du jour où la victime a eu connaissance du dommage ou de l'identité du responsable. Il n'en irait pas de même pour le créancier de la Communauté dont l'action se prescrirait dans un délai de 5 ans à partir du 1er janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle a été commise la faute de l'autorité publique.

Le Conseil des ministres considère que la Cour est interrogée sur cette différence de traitement, bien que l'article 2262*bis* ne fût pas encore d'application au moment de la faute supposée de la Communauté française.

A.3.2. Assurément, la question préjudicielle appellerait une réponse positive s'il fallait l'envisager sans considération pour les faits de la cause.

La Cour devrait néanmoins avoir égard au litige spécifique dont est saisi le juge *a quo*. Il lui reviendrait ainsi de déterminer si le dommage subi par l'appelant pouvait ou non être immédiatement constaté.

Le Conseil des ministres concède que c'est en principe au juge *a quo* de trancher cette question et que la Cour ne saurait substituer son interprétation de la disposition litigieuse à celle retenue par le juge *a quo*.

La faute supposée de la Communauté et le dommage qui en résulte trouveraient leur origine dans la relation de travail existant entre la Communauté et l'appelant, en sa qualité d'agent statutaire.

Sur la base des arrêts n° 5/99 du 20 janvier 1999 et n° 64/2002 du 28 mars 2002, le Conseil des ministres estime que le dommage, né d'une application fautive des règles statutaires régissant les relations de travail entre un agent statutaire et l'autorité publique qui l'emploie, peut être immédiatement constaté. La situation de cet agent statutaire ne serait dès lors pas comparable à celle des personnes qui se trouvent dans l'impossibilité d'agir dans le délai légal parce que leur dommage ne s'est manifesté qu'après l'expiration de ce délai.

Entre le moment où la faute prétendue a été commise et la constatation effective du dommage par la partie appelante devant le juge *a quo*, cette dernière n'aurait pas été dans l'impossibilité matérielle de constater son dommage.

Pour ce qui est de la préférence qui aurait été accordée à l'un de ses collègues, l'obligation de motivation formelle et le principe de la comparaison des titres et mérites auraient dû permettre à l'appelant de constater immédiatement l'existence d'une erreur dans le calcul de son ancienneté. Il en irait de même pour la perte d'horaire. Par ailleurs, tout enseignant serait censé savoir si l'ancienneté constitue, statutairement, un critère déterminant d'affectation ou de promotion.

Quant à la perte hypothétique de salaire, le Conseil des ministres estime que les règles qui régissent le calcul du traitement sont aussi fixées par un ensemble de normes constituant le statut pécuniaire du personnel enseignant de la Communauté française, en manière telle que l'appelant aurait pu constater, dès sa commission, la faute de calcul qu'il reproche à la Communauté.

A.4.1. Dans son mémoire en réponse, la partie appelante devant le juge *a quo* considère que la notion de dommage inclut celle de lien de causalité. Lors de la rentrée scolaire de 1995, celle-ci ignorait, en tout état de cause, qui la primait, l'ancienneté de cet autre professeur, et la cause de son dommage qu'elle n'apprendra qu'en octobre 2000. Il ne serait par ailleurs pas démontré qu'elle aurait pu se prévaloir de règles statutaires, dès 1995, pour agir à l'encontre de la Communauté française.

La partie appelante souligne encore l'absence totale de collaboration de la Communauté française à la charge de la preuve devant le juge *a quo*.

A.4.2. La partie intimée devant le juge *a quo* répond que le préjudice était connu de la partie appelante, qu'elle en connaisse ou non la cause. En outre, la notion de faute continue serait inexistante en droit civil.

A.4.3. Le Conseil des ministres souligne, dans son mémoire en réponse, qu'il ne ressort nullement, ni de la décision de renvoi, ni du mémoire de la Communauté française, qu'il est établi que c'est à partir du mois de septembre 1995 que l'appelant a été lésé par la faute de la Communauté.

La partie appelante confondrait par ailleurs la prise de connaissance de la faute commise et celle du préjudice et de l'identité du responsable. Elle aurait connaissance de son dommage depuis la rentrée scolaire de 1995.

Le Conseil des ministres estime, enfin, que la Cour n'a pas été saisie de la question de savoir si la faute commise par la Communauté est ou non continue.

– 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 désormais 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 ».

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 », cette disposition reste également applicable, en vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, 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 2262bis, § 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 extracontractuelle 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 état de cause par

vingt ans à partir du jour qui suit celui où s'est produit le fait qui a provoqué le dommage. Lorsque l'action 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. La Cour est interrogée par le juge *a quo* sur la compatibilité de l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit un délai de prescription quinquennal pour les actions fondées sur la responsabilité extracontractuelle des pouvoirs publics, même lorsque le préjudice ou l'identité du responsable ne peuvent être constatés qu'après l'échéance du délai de prescription.

B.4. Il ressort des faits de la cause et de la décision de renvoi que l'action mue devant le juge *a quo* vise à faire condamner, sur pied de l'article 1382 du Code civil, la Communauté française pour une faute commise dans le calcul de l'ancienneté d'un enseignant, qui l'a privé d'un horaire complet au sein de son établissement d'enseignement et des avantages y afférents.

B.5. Ainsi que la Cour l'a jugé dans les arrêts n^{os} 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).

B.6. Dans l'arrêt n° 32/96, la Cour a toutefois estimé qu'un tel délai de prescription emporte des effets disproportionnés lorsqu'il court à l'encontre de personnes qui se trouvent dans l'impossibilité d'agir en justice dans le délai légal parce que leur dommage n'est apparu qu'après l'expiration de ce délai.

Pour les mêmes raisons, la Cour constate que la disposition litigieuse est discriminatoire en tant qu'elle prévoit un délai de prescription quinquennal pour les actions en indemnisation fondées sur la responsabilité extracontractuelle des pouvoirs publics, lorsque le préjudice ou l'identité du responsable ne peuvent être constatés que postérieurement à ce délai.

B.7. Il appartiendra au juge *a quo* de déterminer si le préjudice et l'identité du responsable ne pouvaient, en l'espèce, être immédiatement constatés par le demandeur en responsabilité.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse positive.

Par ces motifs,

La Cour

dit pour droit :

L'article 100 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il prévoit un délai de prescription quinquennal pour les actions en indemnisation fondées sur la responsabilité extracontractuelle des pouvoirs publics, lorsque le préjudice ou l'identité du responsable ne peuvent être constatés que postérieurement à ce délai.

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 18 octobre 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior