Numéro du rôle : 4298
Arrêt n° 97/2008 du 3 juillet 2008

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à 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, posée par le Tribunal de police de Gand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, A. Alen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 24 septembre 2007 en cause de la SA « Marasa » contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 27 septembre 2007, le Tribunal de police de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« 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, seul et/ou combiné avec l'article 100, alinéa 1er, des lois sur la comptabilité de l'Etat (coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991), tel qu'il était en vigueur avant le 1er janvier 2007, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, à la suite de la loi de prescription modifiée en matière de délai de prescription quinquennal de droit commun pour les actions fondées sur une responsabilité extracontractuelle (art. 2262 [lire : 2262bis], § 1er, alinéa 2, C.civ.), les dispositions transitoires de cette dernière loi ont pour conséquence un délai de prescription plus long lorsque le fait générateur du dommage est survenu avant l'entrée en vigueur de cette loi, alors qu'une telle disposition transitoire fixant un délai de prescription *de facto* plus long n'existe pas si la partie présumée responsable n'est pas un particulier mais l'Etat ou une région ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la SA « Marasa », dont le siège social est établi à 9820 Merelbeke, Zonneveld 20;
- le Gouvernement flamand;
- le Conseil des ministres.

Le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 29 mai 2008 :

- ont comparu :
 - . Me N. Demot *loco* Me K. Braet, avocats au barreau de Gand, pour la SA « Marasa »;
 - . Me H. Vermeire, avocat au barreau de Gand, *loco* Me B. Staelens, avocat au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand;
 - . Me V. de Francquen *loco* Me L. Depré, Me P. Boucquey et Me P. Slegers, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. Derycke et J.-P. Snappe 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 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La partie demanderesse devant le juge *a quo* réclame à la Région flamande une indemnité pour le dommage causé à son véhicule, qui a percuté, le 10 octobre 1994, un morceau de pneu qui se trouvait sur l'autoroute. La partie demanderesse estime que la partie défenderesse est responsable de ce dommage en vertu de l'article 1384, alinéa 1er, du Code civil (responsabilité en qualité de gardien d'une chose affectée d'un vice).

Selon la Région flamande, l'action est prescrite en vertu de l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'Etat.

La partie demanderesse demande au juge *a quo* de poser une question préjudicielle concernant la compatibilité de la disposition en cause avec le principe d'égalité et de non-discrimination, en ce que le régime de prescription de droit commun inscrit à l'article 2262bis, § 1er, alinéa 2, du Code civil, tel qu'il a été modifié par la loi du 10 juin 1998, prévoit des dispositions transitoires impliquant un délai de prescription plus long, tandis que l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'Etat ne contient pas un tel régime transitoire, ce qui implique qu'un tel délai de prescription plus long n'existe pas lorsque la partie prétendument responsable n'est pas un particulier mais l'Etat ou une région.

Le juge *a quo* pose dès lors la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

Position de la partie demanderesse dans l'instance principale

A.1. Selon la partie demanderesse dans l'instance principale, la question préjudicielle ici posée, concernant l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'Etat, diffère fondamentalement des questions préjudicielles auxquelles la Cour a répondu dans des arrêts antérieurs. La Cour ne s'est pas encore prononcée sur le caractère discriminatoire ou non de l'incidence des nouvelles règles de prescription, inscrites dans la loi du 10 juin 1998, sur la disposition en cause.

Les dispositions transitoires de la loi du 10 juin 1998 prévoient un régime particulièrement dérogatoire : pour les actions en responsabilité extracontractuelles nées avant l'entrée en vigueur de cette loi mais intentées après son entrée en vigueur, le délai de prescription ne commence à courir qu'à partir de l'entrée en vigueur de la loi (le 27 juillet 1998), sans que la durée totale du délai de prescription puisse dépasser trente ans.

Par suite de ces dispositions transitoires, il est établi une différence de traitement encore plus grande, selon que l'action est intentée contre un particulier ou contre l'Etat ou une région. Selon la partie demanderesse dans l'instance principale, il n'existe aucune justification raisonnable et objective pour ne pas prévoir, lors de l'instauration d'un nouveau régime de prescription de droit commun, des dispositions transitoires comparables pour les actions intentées contre l'Etat ou une région. En effet, dans les deux hypothèses, le même délai de prescription de cinq ans est désormais applicable.

Position du Gouvernement flamand

A.2.1. Selon le Gouvernement flamand, la question préjudicielle porte sur la comparaison entre le délai de prescription prévu par la loi du 6 février 1970 et celui prévu par la disposition transitoire de la loi du 10 juin 1998 concernant la prescription de droit commun.

Le Gouvernement flamand se réfère à la jurisprudence de la Cour antérieure et postérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 10 juin 1998. En ce qui concerne la comparaison du nouveau délai de prescription de droit commun de cinq ans et du délai de prescription quinquennal de la loi du 6 février 1970, il renvoie en particulier aux arrêts n^{os} 153/2006, 90/2007 et 122/2007. Il ressort de cette jurisprudence que la différence quant au délai de

prescription entre les deux régimes ne viole pas le principe d'égalité et de non-discrimination pour autant que l'intéressé puisse ester en justice dans le délai de prescription. Par conséquent, la question préjudicielle appelle une réponse négative, étant donné qu'il s'agit en l'espèce de l'hypothèse où l'intéressé pouvait ester en justice avant l'échéance du délai de prescription.

A.2.2. Le Gouvernement flamand ne voit pas en quoi l'absence d'un régime transitoire relatif à l'article 100, alinéa 1er, 1^o, des lois sur la comptabilité de l'Etat serait discriminatoire, vu que cette disposition n'a pas été modifiée.

La partie demanderesse dans l'instance principale semble comparer artificiellement l'article 100 précité avec les dispositions transitoires du nouveau régime de droit commun. Cette partie critique en réalité la différence de traitement qui résulte de la modification du régime de droit commun et du régime transitoire qui l'accompagne. Sous le régime transitoire, le délai de prescription de droit commun peut comporter au minimum cinq ans et au maximum trente ans. Cette différence – qui n'est par ailleurs pas discriminatoire – ne fait toutefois pas l'objet de la question préjudicielle qui est actuellement posée.

Position du Conseil des ministres

A.3. Selon le Conseil des ministres, il résulte de l'article 2262bis du Code civil, d'une part, et de l'article 100, alinéa 1er, des lois sur la comptabilité de l'Etat, d'autre part, une différence de traitement entre les créanciers de l'Etat et les autres créanciers en ce qui concerne les délais de prescription. Faisant référence à la jurisprudence de la Cour, le Conseil des ministres affirme que, sauf dans l'hypothèse où des personnes se trouvent dans l'impossibilité d'ester en justice dans le délai légal parce que leur dommage n'est apparu qu'après l'échéance de ce délai (arrêt n^o 32/96), le législateur, en soumettant à la prescription quinquennale les actions dirigées contre l'Etat, a pris une mesure qui n'est pas disproportionnée au but poursuivi, lequel consiste à clôturer les comptes de l'Etat dans un délai raisonnable (notamment arrêts n^{os} 127/2004, 164/2004, 170/2004, 122/2007 et 124/2007).

Le seul élément nouveau qui est en cause ici porte sur la disposition transitoire – l'article 10 – de la loi du 10 juin 1998 en ce qui concerne le délai de prescription quinquennal de droit commun pour les actions en réparation du dommage fondées sur la responsabilité extracontractuelle. Ce régime transitoire de droit commun ne peut toutefois être comparé au régime prévu à l'article 100 précité, dès lors que cette disposition n'a pas été modifiée, de sorte qu'il n'y avait pas non plus lieu de prévoir une disposition transitoire en la matière.

La disposition transitoire relative à l'article 2262bis, § 1er, alinéa 2, du Code civil aboutit certes à un délai de prescription plus long que celui qui s'applique aux actions engagées contre l'Etat ou une région, mais le délai de prescription plus court prévu à l'article 100 est raisonnablement justifié, ainsi que la Cour l'a déjà considéré à plusieurs reprises (notamment dans les arrêts n^{os} 153/2006 et 90/2007).

- 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. En vertu de l'article 11 de la loi-programme (II) du 27 décembre 2006 (*Moniteur belge* du 28 décembre 2006, troisième édition), qui modifie l'article 17 de la loi précitée du 16 mai 2003, le Roi peut reporter l'entrée en vigueur de cette loi du 16 mai 2003 au 1er janvier 2010 au plus tard.

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 précitée, 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 sur la compatibilité de l'article 100, alinéa 1er, 1°, 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 créances fondées sur la responsabilité extracontractuelle des pouvoirs publics, à compter du 1er janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle elles sont nées, alors que les créances de droit commun portant sur l'indemnisation d'un préjudice, fondées sur une responsabilité extracontractuelle, 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.

Le juge *a quo* demande plus particulièrement si le fait que la loi du 10 juin 1998 ne prévoit une mesure transitoire qu'à l'égard de l'article 2262*bis*, § 1er, alinéa 2, du Code civil - ce qui implique un délai de prescription plus long lorsque l'action est née avant l'entrée en vigueur de cette loi - et ne prévoit pas une telle mesure transitoire à l'égard de l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois sur la comptabilité de l'Etat est compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.4. Ainsi que la Cour l'a jugé dans ses 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, 170/2004, 153/2006, 90/2007, 122/2007, 124/2007 et 17/2008, le législateur, en soumettant à la prescription quinquennale les actions dirigées contre l'Etat, 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 du 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). Des arguments analogues justifient également le délai de prescription particulier pour les créances contre la Région flamande.

La circonstance que le délai de prescription des créances contre l'Etat fédéral et la Région flamande prenne déjà cours le 1er janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle elles sont nées - et dès lors effectivement presque toujours avant la naissance de la créance - découle par ailleurs du critère spécifique qui est utilisé pour calculer le délai de prescription. Le choix de ce critère est justifié par la spécificité de l'Etat fédéral, des communautés et des régions en tant que débiteurs de ces créances. Comme ce mode de calcul procure un délai de prescription concret d'au moins quatre ans après la naissance de la créance, c'est-à-dire à partir du moment où tous les éléments constitutifs sont présents, à savoir une faute, un dommage et le lien de cause à effet entre les deux, et pour autant que le dommage et l'identité de la personne responsable puissent être établis avant l'expiration du délai de prescription, la mesure n'a pas d'effets disproportionnés.

B.5. Le fait que la loi du 10 juin 1998 modifiant certaines dispositions en matière de prescription n'a prévu une mesure transitoire, comme celle de l'article 10 de cette loi, qu'à l'égard des actions visées à l'article 2262bis, § 1er, alinéa 2, du Code civil ne porte pas atteinte à ce qui a été dit plus haut. En vertu de cet article 10, les nouveaux délais de prescription prévus par la loi du 10 juin 1998 ne commencent à courir qu'à partir de l'entrée en vigueur de celle-ci, lorsque l'action est née avant cette entrée en vigueur.

En revanche, en ce qui concerne le commencement du délai de prescription, le législateur n'a pas modifié le régime particulier prévu par l'article 100, alinéa 1er, 1°, des lois sur la comptabilité de l'Etat, de sorte qu'il ne devait pas prévoir de mesure transitoire. Pour les raisons indiquées en B.4, le législateur pouvait, sans violer le principe d'égalité et de non-discrimination, adopter cette position.

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 ce qu'il prévoit un délai de prescription quinquennal pour les actions en indemnisation fondées sur la responsabilité extracontractuelle de l'Etat fédéral, des communautés et des régions, à compter du 1er janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle la créance est née.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 3 juillet 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt