

Numéro du rôle : 4598
Arrêt n° 151/2009 du 30 septembre 2009

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 4, alinéa 2, de la loi du 25 juillet 2008 « modifiant le Code civil et les lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'Etat en vue d'interrompre la prescription de l'action en dommages et intérêts à la suite d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat », introduit par Jan Herremans.

La Cour constitutionnelle,

composée du président M. Bossuyt, du juge M. Melchior, faisant fonction de président, et des juges A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 6 janvier 2009 et parvenue au greffe le 7 janvier 2009, Jan Herremans, demeurant à 1500 Hal, Chopinlaan 3, a introduit un recours en annulation de l'article 4, alinéa 2, de la loi du 25 juillet 2008 « modifiant le Code civil et les lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'Etat en vue d'interrompre la prescription de l'action en dommages et intérêts à la suite d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat » (publiée au *Moniteur belge* du 22 août 2008).

Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand ont introduit des mémoires, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 14 juillet 2009 :

- ont comparu :

. Me L. Christiaens *loco* Me B. Biesemans, avocats au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;

. Me K. Ronse, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

. Me F. Vandevoorde *loco* Me J. Bourtembourg et Me F. Belleflamme, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs A. Alen 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. *En droit*

- A -

A.1. La partie requérante fait valoir que l'article 4, alinéa 2, de la loi du 25 juillet 2008 « modifiant le Code civil et les lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'Etat en vue d'interrompre la prescription de l'action en dommages et intérêts à la suite d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat » (ci-après : la loi du 25 juillet 2008) viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que cette disposition prévoit une exception à l'application de la loi aux recours en annulation introduits devant le Conseil d'Etat avant son entrée en vigueur (article 4, alinéa 1er, de la loi du 25 juillet 2008). Selon cette partie, la disposition attaquée fait naître une différence de traitement entre, d'une part, les personnes qui n'ont pas introduit de recours en cassation et, d'autre part, celles qui ont introduit un recours en cassation, sans qu'existe pour ce faire une justification raisonnable. C'est notamment le

cas, à son estime, lorsqu'une personne a obtenu de la cour d'appel un arrêt déclarant l'action prescrite, après que la Cour de cassation eut rendu son arrêt du 16 février 2006 dans lequel elle estime que la requête en annulation d'un acte administratif introduite devant le Conseil d'Etat n'interrompt pas ou ne suspend pas le délai de prescription : cette personne pouvait raisonnablement partir du principe qu'il était vain d'introduire encore un recours en cassation.

A.2.1. Après avoir précisé le processus d'adoption de la disposition attaquée, le Conseil des ministres renvoie à la jurisprudence de la Cour concernant les articles 10 et 11 de la loi du 10 juin 1998 modifiant certaines dispositions en matière de prescription (arrêt n° 27/2003 du 19 février 2003 et arrêt n° 98/2003 du 2 juillet 2003) et concernant la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat (arrêt n° 182/2008 du 18 décembre 2008). Selon cette partie, il découle des arrêts précités que les décisions judiciaires ne peuvent être modifiées que par la mise en œuvre de voies de recours.

A.2.2. Le Conseil des ministres expose ensuite qu'il découle des articles 23 à 28 du Code judiciaire qu'une décision passée en force de chose jugée ne peut faire l'objet de voies de recours ordinaires (opposition et appel), mais qu'une telle décision peut encore être partiellement ou totalement annulée dans le cadre de l'exercice d'une voie de recours extraordinaire (pourvoi en cassation, tierce opposition, requête civile). Il était dès lors nécessaire, pour cette partie, de préciser dans la disposition attaquée que la loi n'est pas applicable lorsque l'action a été déclarée prescrite par une décision passée en force de chose jugée contre laquelle il n'a pas été introduit de recours en cassation : autrement, les justiciables qui ont introduit un pourvoi en cassation seraient exclus de l'avantage de la nouvelle législation.

A.2.3. En ce que la partie requérante souhaite obtenir la suppression de toute exception à l'application immédiate de la loi, le Conseil des ministres fait valoir que cette exception se justifie par le principe précité selon lequel des décisions judiciaires ne peuvent être modifiées que par la mise en œuvre de voies de recours. A son estime, la disposition attaquée est indispensable pour atteindre cet objectif.

A.3. Selon le Gouvernement flamand, le moyen de la partie requérante manque en fait, puisqu'il n'y a pas de décision définitive lorsqu'à la suite d'un recours en cassation, le litige relatif au droit sur lequel se base l'action se poursuit. Toujours selon cette partie, la question n'est pas de savoir si un recours en cassation a ou non été introduit mais bien si un arrêt est définitif ou non.

A.4. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante souligne que, selon les travaux préparatoires, la loi vise à remédier à une iniquité qui naît lorsque l'action en dommages et intérêts se prescrit parce que la procédure devant le Conseil d'Etat dure trop longtemps. Eu égard à cet objectif, la disposition attaquée n'est pas raisonnablement justifiée.

- B -

B.1.1. La loi du 25 juillet 2008 « modifiant le Code civil et les lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'Etat en vue d'interrompre la prescription de l'action en dommages et intérêts à la suite d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat » (ci-après : la loi du 25 juillet 2008) prévoit que le délai de prescription d'une action en réparation du dommage causé par un acte administratif annulé est interrompu par suite de l'introduction d'un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat.

B.1.2. L'article 4 de la loi du 25 juillet 2008, relatif à l'entrée en vigueur de cette règle, dispose :

« La présente loi est applicable aux recours en annulation introduits devant le Conseil d'Etat avant son entrée en vigueur.

Elle n'est toutefois pas applicable lorsque l'action en dommages et intérêts a été déclarée prescrite par une décision passée en force de chose jugée avant son entrée en vigueur et contre laquelle un recours en cassation n'est pas introduit ».

B.1.3. Le recours en annulation est dirigé contre l'alinéa 2 de l'article 4 précité.

B.2. Selon la partie requérante, cette disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution, au motif qu'elle fait naître une différence de traitement entre, d'une part, les personnes dont l'action en dommages et intérêts a été déclarée prescrite avant l'entrée en vigueur de la loi par une décision passée en force de chose jugée contre laquelle il n'a pas été introduit de recours en cassation et, d'autre part, les personnes dont l'action en dommages et intérêts n'a pas été déclarée prescrite avant l'entrée en vigueur de la loi par une décision passée en force de chose jugée contre laquelle il n'a pas été introduit de recours en cassation.

B.3.1. En ce qui concerne l'entrée en vigueur de la loi, l'article 3 de la proposition de loi originale, qui est devenue la loi du 25 juillet 2008, disposait que l'entrée en vigueur de la loi n'a pas pour effet qu'un nouveau délai de prescription commence à courir « lorsque l'action en réparation d'un dommage est prescrite avant l'entrée en vigueur de la présente loi » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 2007, n° 4-10/1, p. 6).

B.3.2. Le Sénat a adopté un amendement remplaçant l'article 3 proposé par le texte suivant :

« La présente loi s'applique aux litiges en cours dans la mesure où ils n'ont pas été tranchés par une décision passée en force de chose jugée » (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-10/2, p. 2, et n° 4-10/3, p. 17).

La justification de cet amendement renvoie, d'une part, à l'article 11 de la loi du 10 juin 1998 modifiant certaines dispositions en matière de prescription et, d'autre part, à l'arrêt de la Cour n° 98/2003 du 2 juillet 2003 « dans lequel la Cour constitutionnelle, répondant à une

question préjudicielle posée par la Cour d'appel de Mons, a clairement affirmé qu'un jugement ou arrêt passé en force de chose jugée constitue un critère de rattachement objectif et ne revêt donc pas un caractère discriminatoire » (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-10/3, p. 15).

B.3.3. Le Conseil d'Etat a toutefois observé ce qui suit en ce qui concerne le texte adopté par le Sénat :

« Pour traduire l'intention du législateur, telle qu'elle résulte actuellement des discussions au Sénat, l'article 3 devrait être adapté de manière à permettre aux personnes ayant attendu l'arrêt du Conseil d'Etat d'encore agir devant le juge civil lorsque l'arrêt a été prononcé (ou notifié) à une date se situant dans un délai inférieur au délai légal de prescription » (avis n° 44.302/2 du 29 avril 2008, *Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, DOC 52-0832/004, p. 13).

B.3.4. En réponse à cette observation, la Chambre des représentants a adopté un amendement correspondant à la disposition attaquée. Cet amendement a été justifié comme suit :

« Le présent amendement reformule l'article 3 afin de tenter de répondre aux observations du Conseil d'Etat relatives à son manque de clarté.

La loi est déclarée applicable aux recours en annulation introduits devant le Conseil d'Etat avant son entrée en vigueur : soit le recours est toujours pendant et, dans ce cas, il interrompra la prescription jusqu'au prononcé de la décision du Conseil d'Etat, soit il a déjà été statué sur le recours et, dans ce cas, un nouveau délai de prescription aura commencé à courir à partir du prononcé de la décision du Conseil d'Etat et pourra ou non avoir expiré au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

L'application de la loi ne peut toutefois pas avoir pour effet de remettre en cause une décision passée en force de chose jugée qui aurait déclaré l'action civile prescrite et contre laquelle un recours en cassation ne serait pas introduit » (*Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, DOC 52-0832/005, pp. 3-4).

B.4. Par l'article 4 de la loi du 25 juillet 2008, le législateur souhaitait s'assurer que la nouvelle loi serait applicable aux affaires « pendantes » ainsi qu'aux « affaires dans lesquelles le Conseil d'Etat a rendu un arrêt d'annulation moins de 5 ans avant l'entrée en vigueur du nouveau régime » (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-10/3, p. 12), sans qu'il soit toutefois « possible de remettre en cause des décisions coulées en force de chose jugée » (*ibid.*, p. 13).

Il découle dès lors de la disposition attaquée que la loi n'est pas applicable lorsqu'une décision judiciaire devenue définitive a déclaré prescrite l'action en dommages et intérêts.

B.5.1. La différence de traitement, mentionnée en B.2, qui découle de cette disposition est raisonnablement justifiée eu égard au principe fondamental de notre ordre juridique selon lequel les décisions judiciaires ne peuvent être modifiées que par la mise en œuvre de voies de recours. Par conséquent, la loi ne peut s'appliquer lorsqu'une décision judiciaire devenue définitive a déclaré prescrite une action en dommages et intérêts.

B.5.2. Le fait qu'il résulte de la disposition attaquée que la loi peut effectivement s'appliquer à des actions en dommages et intérêts déclarées prescrites avant l'entrée en vigueur de la loi par une décision passée en force de chose jugée contre laquelle un recours en cassation a été introduit ne porte pas atteinte à ce qui précède. En effet, compte tenu de ce recours en cassation, il n'y a pas encore de décision judiciaire devenue définitive.

B.6. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 30 septembre 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt