

Numéro du rôle : 5287
Arrêt n° 147/2012 du 6 décembre 2012

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 constitutionnelle,

composée du président M. Bossuyt, du juge J.-P. Snappe, faisant fonction de président, et des juges E. De Groot, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, 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 8 novembre 2011 en cause de la SA « Dierickx » contre l'Etat belge et l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 9 janvier 2012, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 100, alinéa 1er, 1^o, 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 à partir du 1er janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle elles sont nées les actions en dommages et intérêts dirigées contre l'Etat belge, ne s'appliquerait pas aux actions en dommages et intérêts dirigées contre les organismes appartenant à la catégorie A selon la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et en ce que ces actions seraient dès lors soumises aux délais de prescription de droit commun ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la SA « Dierickx », dont le siège social est établi à 9240 Zele, Baaikensstraat 12;
- l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, boulevard du Jardin Botanique 55;
- le Conseil des ministres.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 17 juillet 2012 :

- ont comparu :
 - . Me G. De Buyzer *loco* Me L. Cornelis et Me I. Claeys, avocats au barreau de Bruxelles, pour la SA « Dierickx »;
 - . Me J. Hoste *loco* Me R. Depla, avocats au barreau de Bruges, pour l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire;
 - . Me S. Ronse, qui comparaisait également *loco* Me K. Decock, avocats au barreau de Courtrai, pour le Conseil des ministres;
- les juges 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 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La SA « Dierickx » a intenté devant le juge *a quo* une action en dommages et intérêts contre l'Etat belge et contre l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : AFSCA), successeur juridique de l'Institut d'expertise vétérinaire. Au cours de la procédure, la SA « Dierickx » s'est désistée de son action contre l'Etat belge.

Selon l'AFSCA, l'action introduite est prescrite, conformément à l'article 100, alinéa 1er, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat. Le juge *a quo* estime que cette interprétation ne saurait être suivie, puisqu'un organisme d'intérêt public de catégorie A, tel que l'AFSCA, ne peut invoquer l'article 100, alinéa 1er, précité.

Subsidiairement, l'AFSCA fait valoir que le fait de soumettre un organisme d'intérêt public de catégorie A au délai de prescription de droit commun et non à l'article 100, alinéa 1er, 1°, viole le principe d'égalité et de non-discrimination. L'AFSCA demande au juge *a quo* de poser une question préjudicielle à cet égard. Accédant à cette demande, le juge *a quo* pose la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

Point de vue de la SA « Dierickx »

A.1. Aucun délai de prescription particulier n'étant prévu en ce qui concerne les organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954, les créances à charge de ces organismes se prescrivent conformément aux règles 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 l'Etat belge.

Se référant à l'arrêt n° 106/2006, la SA « Dierickx » soutient que la disposition en cause ne viole pas le principe d'égalité et de non-discrimination. Dans cet arrêt, la Cour a répondu par la négative à une question préjudicielle analogue qui concernait les organismes d'intérêt public de catégorie B. Les motifs de cet arrêt valent *mutatis mutandis* pour les organismes d'intérêt public de catégorie A, de sorte que la question préjudicielle actuellement posée appelle une réponse négative.

Subsidiairement, la SA « Dierickx » observe que les organismes d'intérêt public issus de la décentralisation par services, qui sont répartis en différentes catégories dans la loi du 16 mars 1954, se trouvent, en ce qui concerne le budget et la comptabilité, dans une situation fondamentalement différente de celle dans laquelle se trouve l'Etat belge. Le choix du législateur de soumettre à un bref délai de prescription spécifique les seules créances à charge de l'Etat belge n'est dès lors pas manifestement déraisonnable.

Selon la SA « Dierickx », les différences entre les organismes d'intérêt public de catégorie A et ceux de catégorie B concernent l'autonomie, qui est plus restreinte pour les organismes de catégorie A que pour les organismes de catégorie B. Les organismes d'intérêt public de catégorie A sont soumis à l'autorité du ministre dont ils dépendent, auquel est conférée la compétence de gestion, alors que les organismes des autres catégories relèvent du pouvoir de contrôle du ou des ministre(s) dont ils dépendent. Cette différence du degré d'autonomie ne saurait avoir pour conséquence d'obliger le législateur à déroger aux règles de prescription de droit commun à

l'égard des organismes d'intérêt public de catégorie A. Il s'ensuit que le principe d'égalité et de non-discrimination n'est pas violé en ce que - contrairement à l'Etat belge - l'AFSCA, en tant qu'organisme d'intérêt public de catégorie A, ne peut invoquer la disposition en cause.

A titre tout à fait subsidiaire, la SA « Dierickx » souligne qu'à supposer que la disposition en cause viole tout de même les articles 10 et 11 de la Constitution, cette discrimination aurait disparu de l'ordre juridique dans l'intervalle, puisque la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral a abrogé la disposition en cause, étant entendu que celle-ci reste applicable aux créances nées avant l'entrée en vigueur de cette loi.

Point de vue de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire

A.2. L'ASFCA est soumise au délai de prescription quinquennal prévu par la disposition en cause. Le but des lois sur la comptabilité de l'Etat étant de faire en sorte que l'Etat puisse clôturer ses comptes dans un délai raisonnable et que les comptes de l'AFSCA relèvent du budget général des dépenses, il est logique que le délai quinquennal précité s'applique à l'AFSCA.

Le principe d'égalité et de non-discrimination serait dès lors violé s'il était admis qu'en ce qui concerne la prescription des créances, les règles de droit commun s'appliquent à l'AFSCA, alors qu'en ce qui concerne le contrôle de ses comptes et de son budget, l'AFSCA est traitée de la même manière que les services publics fédéraux et de programmation.

L'arrêt n° 106/2006 n'est pas pertinent en l'espèce, puisque, dans celui-ci, la Cour s'est prononcée sur l'application du délai de prescription aux organismes d'intérêt public de catégorie B, alors que l'AFSCA est un organisme d'intérêt public de catégorie A. Ces deux catégories d'organismes sont soumises à des contrôles administratif et budgétaire différents, de sorte qu'elles ne sont pas purement et simplement comparables. Contrairement aux organismes d'intérêt public des catégories B, C et D, les organismes d'intérêt public de catégorie A sont placés sous l'autorité hiérarchique du ministre auquel a été conférée la compétence de gestion, leurs comptes doivent être établis par le ministre compétent et doivent être approuvés par une loi et leurs projets de budget doivent être élaborés par le ministre compétent, pour être ensuite joints par le ministre des Finances au projet de budget général des dépenses. Le budget général des dépenses est approuvé par la Chambre des Représentants. Il ressort de ce qui précède que les comptes et le budget de l'AFSCA sont indissociablement liés à ceux de l'Etat.

Conformément à l'article 113 de la loi du 22 mai 2003, précitée, il n'est actuellement plus fait de distinction en matière de prescription : les règles de prescription de droit commun sont applicables à tous les services visés par l'article 2 de cette loi. De ce point de vue également, la distinction opérée autrefois n'est nullement justifiable.

Point de vue du Conseil des ministres

A.3. A titre préliminaire, le Conseil des ministres souligne que la loi du 22 mai 2003 a abrogé les règles de prescription spéciales que prévoyaient les articles 100 et 101 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, en ce qui concerne les créances à charge de l'Etat. Cette loi a en outre explicitement déclaré les règles de prescription de droit commun, contenues dans le Code civil, applicables à ces créances. L'entrée en vigueur de cette loi, fixée à l'origine au 1er janvier 2004, a été reportée au 1er janvier 2012. Toutefois, certains services publics fédéraux sont déjà soumis au délai de prescription de droit commun.

Le Conseil des ministres se rallie à l'interprétation du juge *a quo*, selon laquelle la disposition en cause n'est pas applicable aux organismes d'intérêt public de catégorie A. Aucun délai de prescription particulier n'étant prévu pour ces organismes, leurs créances se prescrivent conformément aux dispositions de droit commun.

Etant donné que les organismes d'intérêt public de catégorie A ne sont pas comparables à l'Etat, le législateur peut établir des règles différentes en matière de prescription.

A supposer même que les organismes d'intérêt public soient comparables à l'Etat belge, la différence de traitement en cause est raisonnablement justifiée. En soumettant les créances dirigées contre l'Etat à un délai de prescription quinquennal, le législateur a pris une mesure liée à l'objectif poursuivi, qui est de clôturer les comptes de l'Etat dans un délai raisonnable. La différence de traitement entre l'Etat et les organismes d'intérêt public de catégorie A repose sur un critère objectif et pertinent, compte tenu du caractère spécifique des organismes d'intérêt public de catégorie A, qui concerne notamment la décentralisation par services et l'autonomie de ces organismes établie par le législateur, qui attribue à ces organismes une mission d'intérêt général que l'Etat ne peut pas ou ne peut plus assurer directement. Par comparaison avec l'Etat, ce caractère spécifique se traduit par un montant de dépenses inférieur, par un budget moins complexe, par la complexité limitée et la relative stabilité des rémunérations à payer et - plus particulièrement - par un appareil administratif moins lourd et moins compliqué.

Se référant à la jurisprudence de la Cour, le Conseil des ministres fait valoir que les articles 10 et 11 de la Constitution n'obligent pas le législateur à déroger aux règles de prescription de droit commun pour toutes les autorités administratives. Sur ce point, le Conseil des ministres renvoie plus particulièrement à l'arrêt n° 106/2006, dont les motifs s'appliquent *mutatis mutandis* en l'espèce.

- 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 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. La loi du 22 mai 2003 est entrée en vigueur le 1er janvier 2012, sauf pour les services visés à l'article 2, 2° à 4°, pour lesquels elle entre en vigueur le 1er janvier 2014 (article 133, alinéa 1er). Par dérogation à l'alinéa 1er de l'article 133, le titre V, dont le chapitre I (« La prescription des créances ») fait partie, est également entré en vigueur le 1er janvier 2012 pour les services visés dans cet alinéa (article 133, alinéa 3). L'article 100, alinéa 1er, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat reste d'application 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. 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 A 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 l'Etat belge.

B.4. Ainsi que la Cour l'a exposé 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, 170/2004, 153/2006, 90/2007, 122/2007, 124/2007, 17/2008, 97/2008 et 97/2009, en soumettant à la prescription quinquennale les créances 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. Il est vrai que les mêmes créances à l'égard des organismes d'intérêt public de catégorie A pourraient aussi être soumises au délai de prescription quinquennal, pour les motifs indiqués en B.4, mais cette considération n'est pas de nature à rendre inconstitutionnelles les 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 pour toutes les autorités administratives. Il importe peu à cet égard que ces autorités soient des pouvoirs locaux ou des administrations personnalisées, comme les organismes d'intérêt public de catégorie A. Même si le budget de ces administrations 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 quinquennal.

B.6. Par son arrêt n° 106/2006 du 21 juin 2006, la Cour a répondu par la négative à une question préjudicielle analogue relative aux organismes d'intérêt public de catégorie B, sur la base des motifs précités. S'il est vrai que la question préjudicielle actuellement examinée ne porte pas sur les organismes d'intérêt public de catégorie B mais sur ceux de catégorie A et qu'il existe des différences entre ces deux catégories, cette circonstance n'est toutefois pas de nature à conduire, en l'espèce, à une autre conclusion.

B.7. 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 arrêté royal du 17 juillet 1991, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le délai de prescription qu'il prévoit n'est pas applicable aux créances à charge des organismes d'intérêt public de catégorie A.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 6 décembre 2012.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

M. Bossuyt