

Numéro du rôle : 5955
Arrêt n° 117/2015 du 17 septembre 2015

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles relatives aux articles 498 de la loi-programme du 27 décembre 2004, 97 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, 2 de la loi du 21 décembre 2007 portant des dispositions diverses (I), 2 et 3 de la loi-programme du 22 décembre 2008, 22 de la loi-programme du 23 décembre 2009, 167 de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses (I) et 2 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses, posées par le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, P. Nihoul et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

### I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 4 juin 2014 en cause de C.G. et G.S. contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 7 juillet 2014, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« - Les articles 498 de la loi-programme du 27 décembre 2004, 97 de la loi-programme (II) [lire : loi-programme (I)] du 27 décembre 2006, 2 de la loi du 21 décembre 2007 portant dispositions diverses (I), 2 et 3 de la loi-programme du 22 décembre 2008, 22 de la loi-programme du 23 décembre 2009 et 167 de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses (I), 2 de la loi portant des dispositions diverses du 28 décembre 2011 violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant combinés aux articles 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et 1er du Premier Protocole additionnel à ladite Convention, 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en ce qu'ils retardent de manière injustifiée l'abrogation du régime dérogatoire de prescription des créances à l'égard de l'Etat initialement prévue au 1er janvier 2004 ?

- Les articles 3 de la loi-programme du 22 décembre 2008, 22 de la loi-programme du 23 décembre 2009 et 167 de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses [(I)], qui ont inséré puis modifié l'article 134 de la loi du 22 mai 2003, en prévoyant une mise en œuvre séquencée (1er janvier 2009, 2010, 2011) du régime de droit commun de la prescription des créances de l'Etat [lire : à l'égard de l'Etat], ne créent-ils pas une discrimination injustifiable qui viole les articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme entre créanciers de l'Etat selon qu'ils s'adressent à l'un ou l'autre organe de l'Etat ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- C.G. et G.S., assistés et représentés par Me D. Paci, avocat au barreau de Bruxelles;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me B. Renson, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 20 mai 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 10 juin 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 10 juin 2015.

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*

Les époux G-S demandent au Tribunal de première instance francophone de Bruxelles de condamner l'Etat belge à les indemniser moralement et matériellement du préjudice lié au décès de leur fils le 17 février 2008 en prison.

L'Etat belge soulève la prescription de la demande fondée sur la responsabilité extracontractuelle de l'Etat, à laquelle un délai de prescription abrégé de cinq ans est applicable, en application de l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991. Il soutient que la créance à la base de l'action des époux G-S est née le 1er janvier 2008 et que la citation, qui a été signifiée le 14 janvier 2013, l'a été après l'expiration du délai de cinq ans.

Le Tribunal relève qu'il n'est pas contesté que la créance à charge de l'Etat est née avant le 1er janvier 2010, date de l'entrée en vigueur du chapitre 1er du titre V de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral, de sorte que l'ancien régime de l'article 100 précité reste d'application. En vertu de de cet article, le point de départ du délai de prescription est le 1er janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle la créance est née ou produite. Le délai d'intentement de l'action a donc bien commencé à courir le 1er janvier 2008 pour expirer le 31 décembre 2012.

A la demande des époux G-S, le Tribunal estime nécessaire de poser des questions préjudicielles à la Cour pour lui permettre d'apprécier la validité du régime de prescription applicable *ratione temporis* au présent litige eu égard à l'ensemble des législations ayant eu pour objet de différencier l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 précitée en fonction des différents services publics fédéraux. Le Tribunal pose dès lors les deux questions préjudicielles mentionnées ci-dessus.

## III. *En droit*

- A -

### *Position des parties en cause devant le juge a quo*

A.1. Concernant la première question préjudicielle, les parties en cause devant le juge *a quo* relèvent que le Gouvernement a décidé de mettre fin au régime différencié de la prescription des créances de l'Etat à la suite d'une observation formulée par la section de législation du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat avait, en effet, relevé qu'il n'est plus pertinent en 2003 d'invoquer des éléments qui ont pu motiver le législateur au XIXe siècle et encore en 1970. Le législateur a, cependant, prévu une disposition transitoire à l'article 131 de la loi du 22 mai 2003, alors qu'une telle disposition n'est pas prévue par la loi du 16 mai 2003, qui est le pendant de la loi du 22 mai 2003 en ce qui concerne la comptabilité des communautés et des régions. Les parties relèvent que l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 a encore été reportée à de nombreuses reprises et que le législateur a invoqué, comme justification de ce report, l'avancement de la mise en place du nouveau système informatique. A dater du 1er janvier 2010, les nouvelles règles de prescription des créances à l'égard de l'Etat – à savoir le régime de droit commun – sont entrées en vigueur à l'égard de départements qui n'étaient pas encore pourvus du système informatique permettant de respecter les nouvelles règles comptables établies par la loi du 22 mai 2003.

Les parties concluent que les motifs qui ont été invoqués pour justifier le report de l'entrée en vigueur de la loi, à savoir le retard de la mise en place du nouveau système informatique de gestion de la comptabilité en partie double, ne sont pas raisonnablement justifiés. Les parties évoquent à cet égard l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Zouboulidis c. Grèce* du 25 juin 2009 selon lequel le simple intérêt de trésorerie de l'Etat ne peut pas être assimilé à lui seul à un intérêt public ou général qui justifierait une atteinte aux droits de l'individu. Les parties soulignent que les deux pans de la réforme législative, à savoir les nouvelles règles comptables, d'une part, et la modification des règles de la prescription, d'autre part, sont autonomes quant aux conditions de leur mise en œuvre. Elles estiment que le report fautif puisqu'injustifié de l'abrogation du régime dérogatoire prévu

par l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat conduit à traiter différemment les citoyens qui désirent intenter une action en responsabilité extracontractuelle contre l'Etat, par comparaison avec les citoyens qui souhaitent introduire ce même type d'action contre un particulier, alors même que le législateur a souhaité abroger ce régime discriminatoire. Des citoyens placés dans une situation juridique identique sont donc traités de manière différente sans motif raisonnablement justifié.

A.2. Concernant la seconde question préjudicielle, les parties devant le juge *a quo* relèvent que des entrées en vigueur séquencées, selon le département ministériel concerné, ont pour conséquence de traiter différemment des personnes placées dans une même situation juridique : un citoyen souhaitant introduire une action en responsabilité contre l'Etat belge verra son action soumise à un délai de prescription variable selon le ministre amené à représenter l'Etat belge dans le cadre de cette action. Cette situation discriminatoire n'est pas raisonnablement justifiée. Lorsqu'une action est lancée contre l'Etat belge, « elle ne l'est pas contre un département en particulier, mais contre l'Etat constituant un ensemble un et indivisible ».

#### *Position du Conseil des ministres*

A.3. Le Conseil des ministres se fonde tout d'abord sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle pour estimer que le régime spécial des prescriptions ne pose aucun problème. Il rappelle ensuite qu'en raison du raccourcissement des délais de prescription du droit commun intervenu en 1998, la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral a modifié le régime de prescription des dettes et créances de l'Etat, lequel renvoie désormais expressément au droit commun de la prescription pour les créances à charge des pouvoirs publics concernés. Vu qu'elle se réfère au droit commun, cette loi modifie également un autre aspect essentiel de la législation relative à la comptabilité de l'Etat, à savoir le point de départ du délai de prescription.

Le Conseil des ministres souligne ensuite que, vu l'importance de la réforme législative et de ses implications, notamment budgétaires, l'entrée en vigueur de la loi a été conçue de manière progressive. Le problème lié au « séquentage » de l'entrée en vigueur d'une loi a déjà été soumis au contrôle de la Cour; le Conseil des ministres se fonde à cet égard sur les arrêts n° 64/99 du 9 juin 1999 et n° 105/2011 du 16 juin 2011. Le « séquentage » de l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 pour les différents départements de l'Etat a été justifié par la nécessité de mettre en place un nouveau système informatique de gestion de la comptabilité et de prendre ainsi des mesures de modernisation des services de l'Etat. Le Conseil des ministres se fonde à cet égard sur les travaux préparatoires des différentes lois en cause qui indiquent la raison des reports successifs. Le Conseil des ministres conclut que « le report successif de l'entrée en vigueur de la loi [...] est donc [...] justifié par des motifs parfaitement cohérents, objectifs et raisonnables ».

Se fondant sur l'arrêt n° 64/99 déjà cité, le Conseil des ministres estime qu'il n'appartient pas à la Cour de substituer son appréciation à celle du législateur, voire à celle de l'exécutif, quant aux mesures prises pour mettre en œuvre la volonté de modernisation des services publics. Le Conseil des ministres se base également sur l'arrêt n° 140/2013 du 17 octobre 2013 pour souligner la différence objective entre l'Etat, qui sert l'intérêt général, et les particuliers, qui agissent en considération de leur intérêt personnel. Au regard de l'intérêt général que doit servir l'Etat belge, les reports successifs de l'entrée en vigueur de la loi n'apparaissent pas injustifiés ou déraisonnables. Compte tenu des impératifs budgétaires, des impératifs de modernisation et de l'intérêt général, une harmonisation progressive n'est pas nécessairement déraisonnable.

Le Conseil des ministres conclut que les deux questions préjudicielles appellent une réponse négative.

- B -

B.1. L'article 498 de la loi-programme du 27 décembre 2004 dispose :

« L'article 133 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral, est remplacé par la disposition suivante :

‘ Art. 133. La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2006. Sur proposition conjointe du ministre des Finances et du ministre du Budget, le Roi peut toutefois reporter cette entrée en vigueur au plus tard au 1er janvier 2007. ’ ».

L'arrêté royal du 20 décembre 2005 « reportant l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral » a reporté l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 au 1er janvier 2007.

L'article 97 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 dispose :

« L'article 133 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral, est remplacé par la disposition suivante :

‘ Art. 133. La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2008. ’ ».

L'article 2 de la loi du 21 décembre 2007 portant des dispositions diverses (I) dispose :

« L'article 133 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral, remplacé par la loi du 27 décembre 2006, est remplacé par la disposition suivante :

‘ Art. 133. La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2009. ’ ».

Les articles 2 et 3 de la loi-programme du 22 décembre 2008 disposent :

« Art. 2. L'article 133 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral, remplacé par la loi du 21 décembre 2007, est remplacé par ce qui suit :

‘ Art. 133. La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2012. ’

Art. 3. Dans la même loi, il est inséré un article 134 rédigé comme suit :

‘ Art. 134. Par dérogation à l’article 133, les dispositions du Titre II, du chapitre Ier du Titre III, et des Titres IV, V et VI, à l’exception de l’article 38, entrent en vigueur le 1er janvier 2009 en ce qui concerne les SPF Chancellerie du Premier Ministre, SPF Budget et Contrôle de la Gestion, SPF Personnel et Organisation, SPF Technologie de l’Information et de la Communication et SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement. ’

Par dérogation à l’alinéa 1er, les articles 19, 21 et 26 du Titre II et le chapitre Ier du Titre III sont également applicables pendant l’année budgétaire 2009 aux autres services publics fédéraux et de programmation de l’administration générale ».

L’article 22 de la loi-programme du 23 décembre 2009 dispose :

« L’article 134 de la même loi, inséré par la loi-programme du 22 décembre 2008, est remplacé par ce qui suit :

‘ Art. 134. Par dérogation à l’article 133, les dispositions du Titre II, du chapitre Ier du Titre III, et des Titres IV, V et VI, à l’exception de l’article 38, produisent leurs effets le 1er janvier 2009 en ce qui concerne les SPF Chancellerie du Premier Ministre, SPF Budget et Contrôle de la Gestion, SPF Personnel et Organisation, SPF Technologie de l’Information et de la Communication et SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, et entrent en vigueur le 1er janvier 2010 en ce qui concerne les SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, SPF Sécurité sociale, SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie, et SPP Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté et Economie sociale.

Par dérogation à l’alinéa 1er, les articles 19, 20, 21 et 26 du Titre II et le chapitre Ier du Titre III sont également applicables pendant les années budgétaires 2009 et 2010 aux autres services publics fédéraux et de programmation de l’administration générale.

Pour les services visés à l’alinéa 2, pour l’année budgétaire 2010, les crédits de liquidation couvrent les sommes qui sont ordonnancées au cours de l’année budgétaire en exécution des obligations préalablement engagées.

Par dérogation aux alinéas 1er et 2, le chapitre 1er du Titre V entre également en vigueur le 1er janvier 2010 en ce qui concerne les autres services publics fédéraux et de programmation de l’administration générale. ’ ».

L’article 167 de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses (I) dispose :

« L’article 134 de la même loi, inséré par la loi-programme du 22 décembre 2008 et remplacé par la loi-programme du 23 décembre 2009, est remplacé par ce qui suit :

‘ Art. 134. Par dérogation à l’article 133, les dispositions du Titre II, du chapitre Ier du Titre III et des Titres IV, V et VI, à l’exception de l’article 38, produisent leurs effets le 1er janvier 2009 en ce qui concerne les SPF Chancellerie du Premier Ministre, SPF Budget et Contrôle de la Gestion, SPF Personnel et Organisation, SPF Technologie de l’Information et

de la Communication et SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, le 1er janvier 2010 en ce qui concerne les SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, SPF Sécurité sociale, SPF Economie, P.M.E, Classes moyennes et Energie, et SPP Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté et Economie sociale, et entrent en vigueur le 1er janvier 2011 en ce qui concerne le SPF Finances, le SPF Mobilité et Transports et le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement.

Par dérogation à l'alinéa 1er, les articles 19, 20, 21 et 26 du Titre II et le chapitre Ier du Titre III sont également applicables pendant les années budgétaires 2009 à 2011 aux autres services publics fédéraux et de programmation de l'administration générale.

Pour les services visés à l'alinéa précédent, pour les années budgétaires 2009 à 2011, les crédits de liquidation couvrent les sommes qui sont ordonnancées au cours de l'année budgétaire en exécution des obligations préalablement engagées.

Par dérogation aux alinéas 1er et 2, le chapitre 1er du Titre V est également applicable à partir du 1er janvier 2010 aux autres services publics fédéraux et de programmation de l'administration générale.

Par dérogation à l'alinéa 1er, les articles 7 et 8 du chapitre 1er du Titre II entrent en vigueur le 1er janvier 2015 en ce qui concerne le traitement des recettes fiscales et non-fiscales par le Service public fédéral Finances. Le Roi peut, pour les catégories de recettes fiscales et non-fiscales qu'Il détermine, fixer l'entrée en vigueur à une date antérieure. ' ».

L'article 2 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses dispose :

« L'article 133 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral, remplacé en dernier lieu par la loi-programme du 22 décembre 2008, est remplacé par ce qui suit :

' Art. 133. Sauf pour les services visés à l'article 2, 2° à 4°, pour lesquels elle entre en vigueur au 1er janvier 2014, la présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2012.

Le Roi peut, sur proposition du ministre du Budget et du ministre de tutelle, faire entrer en vigueur les dispositions de la présente loi avant le 1er janvier 2014 pour chaque service visé à l'alinéa premier.

Par dérogation à l'alinéa 1er, le Titre V entre également en vigueur le 1er janvier 2012 pour les services visés dans cet alinéa. ' ».

B.2. Les dispositions mentionnées en B.1, qui font l'objet des questions préjudicielles, remplacent l'article 133 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral qui disposait :

« La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2004. Sur proposition conjointe du Ministre des Finances et du Ministre du Budget, le Roi peut toutefois reporter cette entrée en vigueur au plus tard au 1er janvier 2005 ».

L'entrée en vigueur de cette loi fut reportée au 1er janvier 2005 par l'arrêté royal du 23 décembre 2003 reportant l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral.

B.3. La première question préjudicielle porte sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention et avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des articles cités en B.1, en ce qu'ils retardent de manière injustifiée l'abrogation du régime dérogatoire de prescription des créances à l'égard de l'Etat initialement prévue au 1er janvier 2004.

La seconde question préjudicielle porte sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, des articles 3 de la loi-programme du 22 décembre 2008, 22 de la loi-programme du 23 décembre 2009 et 167 de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses (I), qui ont inséré puis modifié l'article 134 de la loi du 22 mai 2003, en prévoyant une mise en œuvre séquencée (respectivement le 1er janvier 2009, 2010 et 2011) du régime de droit commun de la prescription des créances de l'Etat, et qui créeraient ainsi une différence de traitement injustifiable entre créanciers de l'Etat selon qu'ils s'adressent à l'un ou l'autre organe de l'Etat.

B.4.1. Il ressort des éléments de la cause et des motifs de la décision de renvoi que les parties demanderesses devant le juge *a quo* sont des époux qui introduisent une demande

fondée sur la responsabilité extracontractuelle de l'Etat belge tendant à l'indemnisation du préjudice lié au décès de leur fils en prison le 17 février 2008. L'Etat belge estime que la demande, qui a été introduite le 14 janvier 2013, est prescrite. En effet, l'action des époux est née le 1er janvier 2008 et était donc prescrite dès l'expiration du délai de cinq ans, soit le 1er janvier 2013, par application de l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées le 17 juillet 1991. La Cour limite son examen à cette hypothèse.

B.4.2. L'article 100 des lois sur la comptabilité de l'Etat précité 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 ».

B.4.3. L'article 113 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral dispose :

« Sans préjudice des dispositions de l'article 114, les règles de prescription du droit commun sont applicables aux services visés à l'article 2 ».

Il ressort des travaux préparatoires de cette loi que, à la suite de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, le Gouvernement a voulu appliquer à tous les pouvoirs de l'Etat le droit commun de la prescription, sauf dans les cas prévus par l'article 114 (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1870/001, p. 139).

L'article 127 de cette loi abroge par ailleurs les lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par arrêté royal du 17 juillet 1991, pour les services visés à l'article 2.

Selon cet article 2 :

« Pour l'application de la présente loi, il faut entendre par ' services ' les administrations, organismes et entreprises de l'Etat fédéral, classés dans l'une des catégories suivantes :

1° l'administration générale, qui regroupe tous les services publics fédéraux;

[...] ».

Comme il est dit en B.2, l'article 133 de la loi du 22 mai 2003 précitée, avant sa modification par les dispositions en cause, fixait l'entrée en vigueur de la loi au 1er janvier 2004 et permettait au Roi de reporter cette entrée en vigueur au 1er janvier 2005, ce qu'Il a fait par l'arrêté royal du 23 décembre 2003 précité.

B.4.4. L'article 131, alinéa 2, de la loi du 22 mai 2003 précitée dispose :

« L'article 100, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois 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 présente loi ».

B.5.1. Dès lors que la créance des parties devant le juge *a quo* serait née le 17 février 2008, seul est pertinent au regard du litige pendant devant ce juge l'article 2 de la loi du 21 décembre 2007 précitée qui reporte l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 au 1er janvier 2009. Les autres dispositions qui font l'objet des questions préjudicielles ne sont manifestement pas applicables au litige pendant devant le juge *a quo*.

B.5.2. La première question préjudicielle n'appelle dès lors pas de réponse en ce qu'elle porte sur l'article 498 de la loi-programme du 27 décembre 2004, sur l'article 97 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, sur les articles 2 et 3 de la loi-programme du 22 décembre 2008, sur l'article 22 de la loi-programme du 23 décembre 2009, sur

l'article 167 de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses (I) et sur l'article 2 de la loi du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses et la seconde question préjudicielle n'appelle pas davantage de réponse. Une réponse à ces questions préjudicielles n'est, en effet, pas utile à la solution du litige soumis au juge *a quo*.

B.6. 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 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.

B.7.1. Ainsi que la Cour l'a jugé par ses 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, 170/2004, 153/2006, 90/2007, 122/2007, 124/2007, 17/2008, 97/2008, 97/2009 et 140/2013 en soumettant à la prescription quinquennale les actions 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). La circonstance que le délai de

prescription des créances contre l'Etat prene 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 en tant que débiteur 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 causalité entre les deux, la mesure n'a, en principe, pas d'effets disproportionnés, compte tenu de son objectif.

B.7.2. La Cour a par ailleurs jugé par son arrêt n° 140/2013 du 17 octobre 2013 qu'en soumettant les créances en réparation du dommage fondées sur la responsabilité extracontractuelle à une prescription différente selon qu'elles sont dirigées contre l'Etat ou contre des particuliers, le législateur s'est fondé sur une différence objective : l'Etat sert l'intérêt général; les particuliers agissent en considération de leur intérêt personnel. Elle a aussi considéré dans cet arrêt que la différence de traitement, selon que le titulaire de ces créances est un particulier ou l'Etat, n'est, à cet égard, que la conséquence du choix du législateur de ne pas déroger aux règles de droit commun en ce qui concerne la prescription des créances dont l'Etat serait titulaire à charge des particuliers; les articles 10 et 11 de la Constitution n'impliquent pas, en effet, que le législateur doive déroger aux règles de prescription du droit commun à l'égard des créances des autorités publiques.

B.8. Comme il est dit en B.4.3, le législateur a voulu, par la loi du 22 mai 2003, appliquer à tous les pouvoirs de l'Etat le droit commun de la prescription. Après l'entrée en vigueur de cette loi, les créanciers de l'Etat sont traités de manière identique.

B.9. L'article 2 de la loi du 21 décembre 2007 portant des dispositions diverses (I) reporte l'entrée en vigueur de l'article 133 de la loi du 22 mai 2003 « portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral » au 1er janvier 2009.

B.10. Selon l'exposé des motifs du projet de loi :

« La mise en œuvre cohérente de la réforme budgétaire et comptable implique que l'ensemble des conditions opérationnelles soient réunies à la date d'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral.

En particulier, la mise en place du nouveau système informatique de gestion de la comptabilité ne pourra pas être réalisée avant le 1er janvier 2008.

L'entrée en vigueur de la loi précitée doit, en toute logique, coïncider avec la date d'ouverture d'un exercice comptable et d'une année budgétaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, DOC 52-0517/001, p. 3).

B.11. Il appartient en principe au législateur de régler l'entrée en vigueur d'une loi nouvelle et de décider de prévoir ou non des mesures transitoires. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si la date d'entrée en vigueur établit une différence de traitement dépourvue de justification raisonnable.

Compte tenu du choix du législateur de ne plus prévoir de régime différencié quant à la prescription des créances de l'Etat, comme il a été indiqué en B.4.3, et de tendre ainsi vers une plus grande égalité entre créanciers, malgré la spécificité de l'Etat en tant que débiteur de créances, le report de l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 au 1er janvier 2009 peut être justifié par la nécessité de mettre en place un nouveau système informatique de gestion de la comptabilité.

B.12.1. La prise en compte de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que de la référence à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 25 juin 2009, *Zouboulidis c. Grèce*, n'aboutit pas à une autre conclusion.

B.12.2. A supposer que les titulaires de créances à charge de l'Etat puissent être affectés dans leur droit au respect de leurs biens au sens de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, ce serait conformément au deuxième alinéa de cet article. Le législateur a pu, en se fondant sur cette disposition, pour les motifs exposés ci-dessus, considérer qu'un délai de prescription abrégé était conforme à l'intérêt général et nécessaire pour assurer la clôture des comptes de l'Etat.

Quant au point de départ de ce délai, il résulte de ce qui précède que le délai ne peut débuter qu'à partir du premier janvier de l'année au cours de laquelle le préjudice et l'identité du responsable ont pu être constatés. La mesure en cause n'est donc pas susceptible d'avoir des effets disproportionnés au regard du droit au respect des biens des titulaires de créances à charge de l'Etat.

B.12.3. Dans l'arrêt *Zouboulidis* précité, la Cour européenne des droits de l'homme a, pour conclure à la violation de l'article 1er du Protocole précité, relevé notamment que les délais dans lesquels l'Etat en cause pouvait faire valoir ses créances étaient respectivement plus de deux fois et dix fois supérieurs à ceux prévus pour faire valoir une créance à son encontre, que l'Etat en cause avait en l'espèce agi comme tout autre employeur privé et qu'il n'avait pas fourni d'éléments concrets et supplémentaires sur l'impact qu'aurait sur l'équilibre financier de l'Etat une décision favorable aux prétentions de personnes se trouvant dans la même situation que celle du requérant, alors pourtant que l'écart entre les délais de prescription concernant l'Etat et le requérant était en l'espèce considérable .

L'enseignement de cet arrêt n'est donc pas transposable aux faits à l'origine de la présente affaire. Du reste, dans un arrêt ultérieur, concernant d'autres faits mais un contexte légal identique, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à la non-violation de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, combiné avec l'article 14 de cette Convention (CEDH, 3 octobre 2013, *Giavi* c. Grèce).

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 2 de la loi du 21 décembre 2007 portant des dispositions diverses (I) ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à ladite Convention et avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce qu'il reporte au 1er janvier 2009 l'entrée en vigueur de l'article 133 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral.

- La première question préjudicielle pour le surplus et la seconde question préjudicielle n'appellent pas de réponse.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 17 septembre 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels