# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 30 mars 2010 (Belgique). RG 31/2010

* Date : 30-03-2010
* Language : French
* Section : Case law
* Source : Justel F-20100330-5
* Role number : 31/2010

La Cour constitutionnelle,
composée du président M. Bossuyt et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite P. Martens, et des juges A. Alen, J.-P. Moerman, 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 des questions préjudicielles et procédure
a) Par jugement du 12 mars 2009 en cause de la SA « Veevoederbedrijf Navobi » contre l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire et en cause de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 17 mars 2009, le Tribunal de première instance de Turnhout a posé la question préjudicielle suivante :
« L'article 4 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, combiné ou non avec l'article 2244 du Code civil, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que ces articles établissent une inégalité de traitement, pour ce qui est de l'interruption de la prescription en cas de recours en annulation d'un acte administratif introduit auprès du Conseil d'Etat avant l'entrée en vigueur de la loi du 25 juillet 2008, entre celui au profit duquel la prescription de l'action en réparation du dommage causé par l'acte administratif annulé est acquise et qui dispose d'une décision coulée en force de chose jugée contre laquelle il n'a pas été formé de pourvoi en cassation et par laquelle l'action a été déclarée prescrite, et celui au profit duquel la prescription de l'action en réparation du dommage causé par l'acte administratif annulé est également acquise, mais qui ne dispose toutefois pas d'une telle décision passée en force de chose jugée ? ».
b) Par jugement du 25 mars 2009 en cause de Reuwen Daum et de la SA « Orthopédie Lucas » contre l'Etat belge et l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 3 avril 2009, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :
« L'article 4 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, interprété comme accordant un effet interruptif de la prescription au recours en annulation d'un acte administratif devant le Conseil d'Etat sans distinction entre les créances prescrites ou non prescrites sous l'empire de la législation précédant sa publication, de telle sorte qu'il fait renaître des créances ` définitivement éteintes ` avant son adoption en vertu et selon les termes de l'article 100 des lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'Etat, viole-t-il les articles 10 et 11 ainsi que 16 de la Constitution, lus seuls ou en combinaison avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, le principe de non rétroactivité, le principe de sécurité juridique, de prééminence du droit et du droit à un procès équitable ? ».
c) Par arrêt du 22 juin 2009 en cause de la société de droit néerlandais « Ballast Nedam Groep » contre la Région flamande et l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 29 juin 2009, la Cour d'appel de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :
« 1. L'article 4 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 viole-t-il les articles 10 et 11 de Constitution dans la mesure où, combiné avec le principe général de l'interdiction de la rétroactivité tel qu'il figure à l'article 2 du Code civil, les instances qui ont acquis la prescription sont traitées de manière inégale les unes par rapport aux autres, selon qu'une action intentée au moment de l'entrée en vigueur de la loi a donné lieu ou non, à ce moment, à une décision judiciaire passée en force de chose jugée ?
2. L'article 4 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 viole-t-il le principe général de droit de la proportionnalité ainsi que le principe de la loyauté fédérale, tel qu'il figure à l'article 143, § 1er, de la Constitution, dans la mesure où l'Etat fédéral a exercé sa compétence d'une manière qui, eu égard à l'impact de la compétence fédérale exercée, rend impossible ou particulièrement difficile, pour les entités fédérées, l'exercice des compétences qui leur ont été attribuées ? ».
Ces affaires, inscrites sous les numéros 4663, 4677 et 4736 du rôle de la Cour, ont été jointes.
(...)
III. En droit
(...)
Quant à la disposition en cause
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. Ce régime a été commenté comme suit dans les travaux préparatoires :
« L'arriéré au Conseil d'Etat est un problème qui ne date pas d'hier et qui s'est amplifié, au cours de ces dix dernières années, au point d'en devenir intenable.
[...]
[...] les citoyens ordinaires, qui sont confrontés à une décision des pouvoirs publics qu'ils considèrent comme illégale, [...] ont [...] la faculté d'introduire des recours en suspension et en annulation devant le Conseil d'Etat.
Malheureusement, l'ampleur de l'arriéré les condamne à rester des années durant dans l'incertitude à propos de leur statut juridique.
[...]
Cinq années s'écoulent en moyenne avant que les citoyens concernés soient fixés sur l'annulation ou non d'une décision pour cause d'infraction à la loi, et puissent, en conséquence, prétendre à des dommages et intérêts.
Or, conformément à l'article 2262bis du Code civil, toutes les actions en réparation d'un dommage fondées sur une responsabilité extra-contractuelle 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.
[...]
Vu la procédure de recours administratif susceptible de s'intercaler, une partie du délai de prescription s'est souvent déjà écoulée avant que le recours en annulation soit introduit devant le Conseil d'Etat. [...]
Il y a donc une forte probabilité que l'action en réclamation de dommages et intérêts se prescrive au cours de la procédure en annulation. Beaucoup d'avocats conseilleront par conséquent à leurs clients d'engager une action civile immédiatement après l'introduction du recours en annulation ou au cours de la procédure devant le Conseil d'Etat, et de demander le renvoi de cette action au rôle.
En effet, aux termes de l'article 2244 du Code civil, une citation en justice forme une interruption civile. Conformément à une jurisprudence constante, cette interruption subsiste d'ailleurs tant que l'affaire reste pendante, si bien que le nouveau délai de prescription ne commence à courir qu'après la fin de l'instance en question.
Cette pratique juridique née du mauvais fonctionnement de l'institution n'est cependant pas une bonne chose, dans la mesure où elle rejette entièrement sur le citoyen le risque de la perte du droit à des dommages et intérêts : c'est le citoyen qui devient une victime potentielle de la lenteur anormale de la justice. Par ailleurs, cette façon de faire encombre les rôles des tribunaux civils d'affaires qui ne sont pas en état d'être jugées pendant des années, créant ainsi un surcroît inutile de la charge administrative.
Cela représente en outre un coût supplémentaire inutile à charge du citoyen qui doit constater au bout du compte que la décision contestée des pouvoirs publics n'a pas été annulée » (Doc. parl., Sénat, S.E. 2007, n° 4-10/1, pp. 1-3).
B.2. L'article 4 litigieux de la loi du 25 juillet 2008, qui concerne l'entrée en vigueur de ce régime, 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 ».
Quant au contrôle au regard du principe d'égalité
B.3. Dans les questions préjudicielles, il est demandé à la Cour de contrôler la disposition en cause au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés, d'une part, avec les principes de la sécurité juridique et de la non-rétroactivité des lois (dans les affaires nos 4677 et 4736) et, d'autre part, avec le « principe de la primauté du droit » et avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (affaire n° 4677).
A cet égard, la Cour doit examiner si la disposition en cause porte atteinte de manière discriminatoire à des prescriptions déjà acquises, également celles dont se prévalent les autorités publiques relevant du champ d'application des lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'Etat. En outre, la Cour doit examiner si la disposition en cause crée 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 aucun recours en cassation n'a été introduit 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 aucun recours en cassation n'a été introduit.
B.4.1. En ce qui concerne l'entrée en vigueur de la loi, l'article 3 de la proposition de loi qui est devenue la loi du 25 juillet 2008 disposait que l'entrée en vigueur de la loi n'avait 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.4.2. 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, « 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.4.3. Le Conseil d'Etat a toutefois observé, en ce qui concerne le texte adopté par le Sénat, que :
« 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.4.4. En réponse à cette observation, la Chambre des représentants a adopté un amendement correspondant à la disposition litigieuse. 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.5. Par l'article 4 de la loi du 25 juillet 2008, le législateur souhaitait garantir 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).
B.6. La disposition en cause a pour conséquence que certaines actions en réparation du dommage causé par un acte administratif qui pouvaient être considérées comme prescrites avant l'entrée en vigueur de la loi du 25 juillet 2008, sont encore admissibles.
Cette disposition confère ainsi un effet rétroactif au nouveau régime et est susceptible, en trompant les attentes suscitées par l'ancienne loi, de compromettre la sécurité juridique.
B.7. La non-rétroactivité des lois est une garantie qui a pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.
S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire est influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit bien déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.
B.8.1. Il ressort des travaux préparatoires que la loi du 25 juillet 2008 ne peut être dissociée de deux arrêts de la Cour de cassation du 16 février 2006, par lesquels il a été jugé que « le recours en annulation formé contre un acte administratif devant le Conseil d'Etat n'interrompt ni ne suspend la prescription du droit de réclamer une indemnisation devant un tribunal civil en se fondant sur un acte illicite des autorités » (Cass., 16 février 2006, Pas., 2006, n° 98, et C.05.0050.N).
En adoptant la disposition litigieuse, le législateur voulait avoir égard au justiciable « qui, jusqu'à l'arrêt de la Cour de cassation du 16 février 2006, pouvait supposer qu'il avait encore la possibilité de saisir le tribunal civil [après un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat] » (Doc. parl., Sénat, 2007-2008, nr. 4-10/3, pp. 15-16).
B.8.2. Avant les arrêts précités de la Cour de cassation du 16 février 2006, la question de savoir si la prescription du droit à demander des dommages et intérêts devant un tribunal civil fondé sur un acte illicite des autorités était interrompue par un recours en annulation devant le Conseil d'Etat était controversée en doctrine et en jurisprudence.
B.8.3. Cette insécurité juridique constitue une circonstance particulière qui peut justifier en l'espèce la rétroactivité du nouveau régime, limité aux « affaires pendantes » et 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 », y compris les actions en justice dirigées contre les autorités publiques qui relèvent du champ d'application des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, essentiellement parce qu'elles sont souvent les parties défenderesses dans les procédures devant le Conseil d'Etat. Le législateur a pu estimer à bon droit que la situation des justiciables qui avaient cru, avant les arrêts de la Cour de cassation du 16 février 2006, qu'ils pouvaient attendre l'issue de la procédure devant le Conseil d'Etat avant d'introduire une action en responsabilité devant les tribunaux civils, devait être régularisée.
B.9.1. La différence de traitement entre, d'une part, les personnes dont la demande 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 aucun recours en cassation n'a été introduit et, d'autre part, les personnes dont la demande 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 aucun recours en cassation n'a été introduit, 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 oeuvre 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.9.2. Le fait qu'il résulte de la disposition litigieuse 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.10. Il ressort de ce qui précède que les questions préjudicielles par lesquelles il est demandé à la Cour de se prononcer sur la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les principes de la sécurité juridique, de la non-rétroactivité des lois et de la « primauté du droit » et avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, appellent une réponse négative.
Quant au contrôle au regard du droit de propriété
B.11. Dans l'affaire n° 4677, le contrôle de la disposition en cause au regard de l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, ne conduit pas à une autre conclusion, le législateur pouvant estimer que la mesure litigieuse était conforme à l'intérêt général et nécessaire pour restaurer la sécurité juridique.
La question préjudicielle appelle une réponse négative.
Quant au contrôle au regard du principe de proportionnalité et du principe de la loyauté fédérale
B.12.1. Dans la seconde question préjudicielle de l'affaire n° 4736, la Cour est interrogée sur la compatibilité de la disposition en cause avec le principe de proportionnalité et le principe de la loyauté fédérale.
B.12.2. Le Gouvernement flamand ne conteste pas que la matière réglée par la disposition en cause relève de la compétence de l'Etat fédéral.
Il considère toutefois que cette disposition, en faisant « revivre » des actions en réparation de dommages, a de graves conséquences financières pour la Communauté flamande et la Région flamande, rendant impossible ou particulièrement difficile l'exercice efficace, par ces autorités, des compétences qui leur ont été attribuées. En outre, il critique le fait que le législateur fédéral ne s'est pas concerté avec les communautés et les régions concernant la disposition en cause.
B.13. Dans l'exercice de leurs compétences, les législateurs doivent respecter le principe de proportionnalité, qui est inhérent à l'exercice de toute compétence. Ce principe interdit à toute autorité d'exercer la politique qui lui a été confiée d'une manière telle qu'il devient impossible ou exagérément difficile pour une autre autorité de mener efficacement la politique qui lui a été confiée.
B.14. La circonstance que la disposition litigieuse peut avoir une incidence sur les finances des communautés et des régions ne suffit en principe pas pour conclure à une violation du principe de proportionnalité. C'est d'autant plus le cas lorsque cette incidence est occasionnelle et, par conséquent, non structurelle.
Ainsi qu'il est apparu lors du contrôle exercé au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, le législateur fédéral a pu juger à bon droit, en vertu de circonstances spécifiques, qu'il était nécessaire de prévoir une règle transitoire particulière. Compte tenu, d'une part, de ce qu'il s'agit d'une mesure transitoire, dont les effets sont par conséquent limités dans le temps, et, d'autre part, de ce que l'incidence de celle-ci sur les finances des communautés et des régions n'est qu'occasionnelle, la disposition en cause ne rend ni impossible ni exagérément difficile l'exercice, par la Communauté flamande et la Région flamande, de leurs compétences.
B.15. La disposition en cause n'est pas incompatible avec le principe de proportionnalité qui doit être respecté dans l'exercice des compétences, ni avec le principe de la loyauté fédérale, dont il n'est déduit aucun autre argument que ceux qui ont été pris de la violation alléguée du principe de proportionnalité.
La question préjudicielle appelle une réponse négative.
Par ces motifs,
la Cour
dit pour droit :
L'article 4 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 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les principes de la sécurité juridique et de la non-rétroactivité des lois et avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, ni l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, ni le principe de proportionnalité et le principe de la loyauté fédérale.
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 30 mars 2010.
Le greffier,
P.-Y. Dutilleux.
Le président,
M. Bossuyt.