

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

A propos de l'inégalité des autorités publiques en matière de prescription

Nihoul, Marc

Published in:
Chroniques de droit public - Publiekrechtelijke kronieken

Publication date:
2006

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Nihoul, M 2006, 'A propos de l'inégalité des autorités publiques en matière de prescription: note sous C.A., n° 106, 21 juin 2006', *Chroniques de droit public - Publiekrechtelijke kronieken*, p. 705-713.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

COUR D'ARBITRAGE, n° 106/2006, 21 juin 2006

— PRESCRIPTION QUINQUENNALE DES CRÉANCES À CHARGE DE L'ÉTAT – APPLICATION AUX CRÉANCES DES ORGANISMES D'INTÉRÊT PUBLIC DE CATÉGORIE B (NON) – ABSENCE DE DISCRIMINATION

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 tant que le délai de prescription quinquennal qu'il prévoit n'est pas applicable aux créances à charge des organismes d'intérêt public de catégorie B.

Il est vrai que ces créances pourraient être soumises au délai de prescription quinquennale pour les motifs invoqués à l'égard d'autres autorités, mais cette considération n'est pas de nature à mettre en cause la constitutionnalité des 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 à l'égard de toutes les autorités administratives. Il importe peu à cet égard que ces autorités soient des pouvoirs locaux ou des organismes issus de la décentralisation par services, comme les organismes d'intérêt public de catégorie B. Même si le budget de ces organismes 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 invoqués à l'égard de ces autorités obligent le législateur à soumettre ces organismes au délai de prescription quinquennale.

— VIJFJARIGE VERJARINGSTERMIJN VAN SCHULDVORDERINGEN TEN LASTE VAN DE STAAT - NIET VAN TOEPASSING OP SCHULDVORDERINGEN TEN LASTE VAN INSTELLINGEN VAN OPENBAAR NUT CATEGORIE B - GEEN DISCRIMINATIE

Artikel 100, eerste lid, 1°, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 17 juli 1991, schendt de artikel 10 en 11 van de Grondwet niet, in zoverre de verjaringstermijn waarin het voorziet niet van toepassing is op de schuldvorderingen ten laste van de instellingen van openbaar nut categorie B.

Weliswaar zouden schuldvorderingen ten aanzien van de instellingen van openbaar nut van categorie B eveneens aan de vijfjarige verjaringstermijn kunnen worden onderworpen, doch deze overweging is niet van die aard dat de grondwettigheid van de betwiste bepalingen erdoor in het gedrang kan worden gebracht. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet houden immers niet in dat de wetgever verplicht is om voor alle administratieve overheden af te wijken van de gemeenrechtelijke verjaringsregels. Het heeft in dat opzicht weinig belang dat die overheden lokale besturen zijn of functioneel gedecentraliseerde instellingen, zoals instellingen van openbaar nut van categorie B. Zelfs al is de begroting van die instellingen in sommige opzichten gebonden aan de begroting van de Staat, de Gemeenschappen of de gewesten, toch dient er niet van te worden uitgegaan dat de ingeroepen redenen ten opzichte van deze instellingen de wetgever ertoe verplichten die instellingen te onderwerpen aan de verjaringstermijn van vijf jaar.

Siège.: Melchior et Arts (prés.), Martens, Henneuse, De Groot, Alen et Moerman (juges)

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par vingt-six jugements du 6 février 2006 en cause de M. D. et autres contre la Radio-Télévision belge de la Communauté française (en abrégé R.T.B.F.), dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 15 février 2006, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 100, alinéa 1er, 1°, 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 les actions en dommages et intérêts dirigées contre l'Etat belge (ou les Communautés et/ou les Régions) ne s'appliquerait pas aux actions en dommages et intérêts dirigées par des justiciables contre les organismes d'intérêt public de catégorie B, lesquelles seraient soumises au délai de prescription trentenaire de droit commun, tel qu'il était en vigueur avant la loi du 10 juin 1998 (modifiant certaines dispositions en matière de prescription), alors même que les créances à l'égard d'organismes d'intérêt public de catégorie B devraient être soumises, entre autres, au regard de l'objectif de clôture rapide des comptes publics, aux délais de prescription fixés par l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'Etat ? ».

(...)

III. En droit

(...)

- 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 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 ».

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. Cette abrogation n'est toutefois pas encore entrée en vigueur. L'article 100, alinéa 1er, des lois coordonnées 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 loi du 22 mai 2003 (article 131, alinéa 2).

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 », l'article 100 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, en vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale

de financement du 16 janvier 1989, reste également applicable aux communautés et aux régions.

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 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 prescrivent 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 B 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 d'autres personnes morales de droit public.

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 et 170/2004, en soumettant à la prescription quinquennale les actions dirigées contre l'Etat, le législateur avait 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).

Sauf dans l'hypothèse où des personnes se trouvent dans l'impossibilité d'agir en justice dans le délai légal parce que leur dommage n'est apparu qu'après l'expiration du délai (arrêt n° 32/96), la Cour a constaté à chaque fois que le législateur avait pris une mesure qui n'était pas disproportionnée au but poursuivi.

B.5. Il est vrai que les mêmes créances à l'égard des organismes d'intérêt public de catégorie B pourraient être soumises au délai de prescription quinquennale pour les motifs indiqués au B.4, mais cette considération n'est pas de nature à mettre en cause la constitutionnalité des 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 à l'égard de toutes les autorités administratives. Il importe peu à cet égard que ces autorités soient des pouvoirs locaux ou des organismes issus de la décentralisation par

services, comme les organismes d'intérêt public de catégorie B. Même si le budget de ces organismes 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 quinquennale.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs, la Cour

dit pour droit :

L'article 100, alinéa 1er, 1^o, 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 tant que le délai de prescription qu'il prévoit n'est pas applicable aux créances à charge des organismes d'intérêt public de catégorie B.

(...)

Note :

A propos de l'inégalité des autorités publiques en matière de prescription

1. L'arrêt commenté n° 106/2006 rendu par de la Cour d'arbitrage ce 21 juin 2006 n'a pas le mérite d'innover. Il s'agit d'ailleurs d'un « arrêt de réponse immédiate »¹. A propos du champ d'application des règles spécifiques relatives à la prescription des créances à charge de l'Etat, la Cour d'arbitrage confirme en effet, d'une part, que seules les collectivités publiques expressément visées par une loi dérogeant aux dispositions de droit commun en la matière sont de nature à leur permettre d'échapper à celles-ci – et, partant, à leur conférer une sorte de « privilège »², et, d'autre part, qu'il n'y aurait pas, en quelque sorte, d'égalité dans un tel privilège, les principes d'éga-

¹ L'arrêt de réponse immédiate est l'un des procédés de filtrage permettant à la Cour d'arbitrage de clôturer certaines affaires par une procédure sommaire proposée par les juges rapporteurs en raison de la nature de l'affaire ou de la relative simplicité des problèmes qui y sont soulevés. Voy. les articles 70 et 72 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

² Il n'y aurait donc pas, en l'occurrence, un principe général de droit de valeur législative lié à la prescription raccourcie des créances à charge de l'Etat.

lité et de non-discrimination n'autorisant pas un constat d'inconstitutionnalité en cas de traitement différencié sur ce point.

Dans plusieurs arrêts, la Cour avait adopté la même position³ en matière de prescription à l'égard des communes⁴, des C.P.A.S.⁵ ou des associations intercommunales⁶, tous trois exclus, ou plus exactement non visés, par le champ d'application de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces qui figure, depuis 1991, dans l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat.

2. Pour être précis, cette jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage vise uniquement le délai quinquennal de prescription applicable aux créances à charge de l'Etat, visé par l'article 100 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991⁷.

En ce qui concerne l'article 106, §1^{er} des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, afférent aux créances au profit de l'Etat, en particulier les sommes payées indûment par l'Etat en matière de traitements, d'avances sur ceux-ci ainsi que d'indemnités ou d'allocations accessoires ou similaires aux traitements, la Cour a, par contre, conclu à la discrimination, privilégiant la comparaison de la situation des agents à celle des collectivités, selon que ces agents relèvent d'une collectivité visée ou non par la disposition. Dans le premier cas, l'autorité peut agir durant trente ans contre cinq ans dans le premier cas ...

Dans un arrêt n° 35/2002 du 13 février 2002, la Cour a de la sorte considéré que les agents de l'Etat ou d'une province et les agents communaux qui se voient réclamer des traitements indûment payés se trouvent dans des situations comparables, la différence selon laquelle la comptabilité des communes n'est pas soumise au

contrôle de la Cour des comptes n'affectant en rien la situation de leurs agents⁸. Dans son arrêt, la Cour exclut clairement la question de la justification de soumettre les actions dirigées contre les communes à un délai de prescription différent des actions dirigées contre d'autres autorités publiques. Elle reconnaît certes un lien logique dans la règle disposant un délai quinquennal tant pour les actions exercées contre certaines autorités que pour les actions exercées par ces mêmes autorités contre leurs agents. Mais elle distingue clairement les deux facettes de la « même règle » – qui procède d'ailleurs de deux dispositions différentes – en mettant en exergue que, dans le second cas, le délai raccourci ne se justifie pas seulement par des raisons tenant à la saine gestion des finances publiques. Les travaux préparatoires mentionnent en effet en sus le souci de limiter à l'égard de ces agents les conséquences dommageables de la répétition de sommes payées indûment, mais touchées généralement de bonne foi par les intéressés⁹.

Bref, selon la Cour, la similitude dans les délais ne permet pas de justifier la différence de traitement en cause qui consistait à permettre à une commune de réclamer pendant trente ans des traitements qui ont été payés à un agent communal généralement par erreur, un agent de l'Etat, d'une communauté, d'une région ou d'une province, quant à lui, échappant à toute réclamation après cinq ans¹⁰.

3. Il convient par ailleurs d'insister sur l'évolution prochaine du droit de la prescription publique, en particulier de la prescription quinquennale des créances à charge de l'Etat, s'agissant du moins de l'Etat fédéral, des communautés et des régions. L'on renvoie sur ce point aux récentes contributions consacrées à ce sujet¹¹. La réforme va dans le sens d'un rapprochement avec le droit

³ Le considérant B.12 de l'arrêt n° 85/2001 du 21 juin 2001 avait pourtant laissé entendre le contraire : « *Les mêmes créances à l'égard d'autorités autres que l'Etat, les communautés, les régions et les provinces pourraient sans doute être soumises au délai de prescription quinquennale pour les motifs cités au B.5, mais cette considération n'est pas de nature à porter atteinte à la constitutionnalité constatée des dispositions en cause* ». Voy M. NIHOUL, « L'immunité pénale des collectivités publiques est-elle constitutionnellement correcte ? », R.D.P.C., 2003, p. 820, note 51.

⁴ C.A., n° 1/2004, 14 janvier 2004, sp. B.5 ; C.A., n° 86/2004, 12 mai 2004, B.5 et B.6 (arrêt de réponse immédiate) ; C.A., n° 127/2004, 7 juillet 2004, sp. B.5 (arrêt de réponse immédiate) ; C.A., n° 165/2004, 28 octobre 2004, sp. B.5.

⁵ C.A., n° 86/2004, 12 mai 2004, précité, B.5 et B.6 (arrêt de réponse immédiate).

⁶ C.A., n° 170/2004, 28 octobre 2004, sp. B.5 (arrêt de réponse immédiate).

⁷ 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.

⁸ B.3.

⁹ B.4 et B.5.

¹⁰ Voy. aussi C.A., n° 86/2004, 12 mai 2004, B.6, incidemment.

¹¹ M. KAISER, « La prescription des dettes et des créances des pouvoirs publics : un domaine en pleine mutation », *A.P.T.*, 2004, pp. 119 à 162 ; D. LAGASSE, « Le délai de prescription des dettes et des créances de l'Etat et des autres pouvoirs publics », *J.T.*, 2006, pp. 428 et 429.

commun et comprend un volet transitoire. Elle devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2007, pour l'essentiel, conformément aux articles 133 et 17 respectivement de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral et 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, sous réserve d'une révision législative de dernière minute sur ce point¹².

Cette évolution programmée du droit de la prescription publique ne prive toutefois pas d'intérêt le propos de la présente note, d'abord en ce qu'il porte de façon générale sur l'égalité entre autorités publiques dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, mais ensuite, également, du point de vue de la prescription publique même, et point seulement pour ce qui concerne les éventuelles questions pratiques de droit transitoire.

D'une part, en effet, la jurisprudence de la Cour en matière de prescription pourrait être transposée à la solution d'autres traitements différenciés entre autorités publiques¹³.

Un arrêt récent s'inscrit clairement dans cette direction alors que la jurisprudence, jusqu'ici, et sous réserve d'un inventaire complet, paraît relativement contrastée¹⁴. Il s'agit de l'arrêt n° 128/2006, rendu le 28 juillet 2006 à propos de l'incompatibilité établie par l'article L1125-2, alinéa 1^{er}, 3° du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation visant à interdire au conjoint ou cohabitant légal du secrétaire ou du receveur communal d'être membre du collège communal. Selon la Cour

d'arbitrage, « *Quand un législateur instaure des incompatibilités qui limitent l'accès à une fonction dans une institution publique, afin de renforcer l'indépendance de ses membres, la seule constatation que des incompatibilités identiques ne limitent pas de la même manière l'accès d'autres personnes aux mêmes fonctions ou à des fonctions semblables dans d'autres institutions, ne suffit pas à justifier l'annulation de la mesure. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'impose pas au législateur de n'établir des incompatibilités que par une mesure générale applicable à toute institution comparable relevant de ses compétences et il est de son pouvoir d'appréciation de fixer ses priorités en cette matière indépendamment des choix opérés dans ce domaine par d'autres législateurs* » (B.6.4).

D'autre part, surtout, il faut préciser que les nouvelles règles votées en matière de prescription, si elles entrent un jour en vigueur, ne s'appliqueront pas aux provinces¹⁵, dans l'état actuel des textes, c'est-à-dire à défaut d'une intervention législative complémentaire abrogeant le délai de prescription quinquennale ... probablement devenue de la compétence des régions entre-temps ...

L'inégalité entre communes et provinces conserve ainsi toute son actualité, au moins pour l'heure, et probablement davantage. D'autant que les « anciennes » règles spécifiques au droit public prévoient d'autres particularités que le délai de prescription lui-même, spécialement le point de départ du délai qui commence à courir le 1^{er} janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle la créance est née.

La différence de traitement entre entités supérieures et entités subordonnées, par contre, est désormais sus-

¹² Ce qui a déjà été le cas en 2004 par le biais d'une loi-programme ...

¹³ Voy. pour une approche générale du sujet F. DELPEREE et M. VERDUSSEN, « L'égalité, mesure du fédéralisme », *R.B.D.C.*, 2004, pp. 289 à 303. Rem. note 30, p. 302. Pour un exemple récemment invoqué en doctrine : M. NIHOUL, « Les compétences pénales de la Communauté germanophone selon la Cour d'arbitrage », in K. STANGHERLIN, *La Communauté germanophone de Belgique - Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, Bruges, La Charte, coll. Projucit, 2005, pp. 481 à 531, sp. n° 17, p. 526.

¹⁴ Voy. par exemple C.A., n° 134/2004, 22 juillet 2004, en matière de contestation des impôts communaux et fédéraux dont le traitement différencié, à défaut d'une interprétation conciliante, pouvait porter atteinte de manière disproportionnée aux droits des communes ; C.A., n° 200/2004, 15 décembre 2004, concernant la situation auparavant moins favorable, jugée discriminatoire, du contribuable de taxes provinciales par rapport à celui d'un impôt d'Etat, le premier devant introduire son recours devant la députation permanente exerçant une fonction juridictionnelle, le second devant le directeur régional en qualité d'autorité administrative. Comp. au demeurant C.A., n° 14/2004, 21 janvier 2004, concernant l'exemption jugée discriminatoire des intercommunales, au contraire des communes, d'une taxe sur les déchets non ménagers, et C.A., n° 149/2005, 28 septembre 2005, concernant la différence de traitement jugée non-discriminatoire qui existe, en matière d'exonération du précompte immobilier, entre les communautés et les régions (en ce compris la Région de Bruxelles-Capitale) propriétaires de biens immobiliers situés dans la Région de Bruxelles-Capitale, d'une part, et les Etats étrangers ou les organisations de droit international public propriétaires de biens immobiliers situés dans cette même Région ainsi que les administrations publiques ou les contribuables qui affectent, sans poursuivre un but de lucre, des biens immobiliers situés dans la Région de Bruxelles-Capitale à l'exploitation d'une maison de repos agréée pour personnes âgées, d'autre part.

¹⁵ M. KAISER, *op. cit.*, *A.P.T.*, 2004, n° 25, p. 142 ; D. LAGASSE, *op. cit.*, *J.T.*, 2006, p. 429, n° 7.

ceptible de trouver, dans le fédéralisme même, sa justification¹⁶.

4. Il est toujours dangereux d'extrapoler à partir d'un arrêt ou même d'une jurisprudence constante. Il n'est cependant pas excessif de déduire de cette jurisprudence-ci un indice supplémentaire de la sujétion de principe des autorités publiques au droit commun en Belgique et de la nécessité corrélative d'une loi spécifique¹⁷ pour y déroger, dans la droite ligne de l'arrêt La Flandria¹⁸.

La question de l'égalité entre autorités publiques, par contre, nous paraît moins évidente. A savoir, dans le cas précis de l'arrêt commenté, la justification du droit positif actuel en ce qu'il soumet les actions dirigées contre les organismes d'intérêt public de catégorie B au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public¹⁹ à un délai de prescription différent de celui qui s'applique aux actions dirigées contre d'autres personnes morales de droit public.

L'organisme d'intérêt public de catégorie B concerné, en l'espèce, est la R.T.B.F., organisme décentralisé de la Communauté française devenu entreprise publique autonome le 7 août 1997, lié à celle-ci par un contrat de gestion et ayant pour mission d'assurer le service public de radio et télévision de la Communauté française, moyennant l'allocation d'une subvention annuelle.

5. Pour répondre à cette question, la Cour se fonde étonnamment sur sa jurisprudence constante en matière

de prescription des créances à charge de l'Etat, des provinces, communautés et régions comme pour mieux s'en départir ou, du moins, souligner le contraste. Car, selon la Cour, « *Il est vrai que les mêmes créances à l'égard des organismes d'intérêt public de catégorie B pourraient être soumises au délai de prescription quinquennale pour les motifs indiqués au B.4, mais cette considération n'est pas de nature à mettre en cause la constitutionnalité des 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 à l'égard de toutes les autorités administratives. Il importe peu à cet égard que ces autorités soient des pouvoirs locaux ou des organismes issus de la décentralisation par services, comme les organismes d'intérêt public de catégorie B. Même si le budget de ces organismes 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 quinquennale* » (B.5)²⁰.

Une telle motivation ne manque pas d'étonner. En effet, la Cour commence par une sorte d'appel du pied au législateur, lui suggérant probablement de soumettre les créances litigieuses au délai de prescription quinquennale, lui indiquant en tous cas qu'une disposition dans ce sens ne risquerait pas une censure. La Cour poursuit pourtant en estimant que « *cette considération n'est pas de nature à mettre en cause la constitutionnalité des disposi-*

¹⁶ Rappr. G. ROSOUX, « Suspension de l'exigibilité de créances de l'Etat : l'incidence d'un fédéralisme centrifuge sur le principe d'égalité », obs. sous C.A., n° 119/2003, 24 septembre 2003, *J.L.M.B.*, 2004, pp. 150 à 161. Rem. concernant l'inutile comparaison entre les provinces ou communes, d'une part, et, d'autre part, l'Etat (fédéral) ou les régions : C.A., n° 31/91, 7 novembre 1991, 2.B.2 et 3 en matière de financement ; C.A., n° 143/2003, 5 novembre 2003, B.10.1 en matière de pouvoirs fiscaux. Sur chaque question, en réalité, relativement à chaque élément de comparaison, la question reste ouverte de savoir si les communes et provinces, en particulier, sont des « *groupes configurés de manière identique* », selon l'expression de la Cour d'arbitrage. Tel est le cas *a priori* des communes entre elles (C.A., n° 13/91, 28 mai 1991, 4.B.2) ou des provinces entre elles (C.A., n° 31/91, 7 novembre 1991, 2.B.3 ; C.A., n° 93/2000, 13 juillet 2000 ; C.A., n° 173/2004, 3 novembre 2004), sous réserve toutefois de l'organisation différenciée par la loi de pacification communautaire (C.A., n° 18/90, 23 mai 1990, B.9.1 et 2 et C.A., n° 35/2003, 25 mars 2003, B.13.3 à 9 et rappr. B.21.2 concernant le traitement différencié des régions entre elles en matière de compétence sur les pouvoirs subordonnés) ou de tout autre traitement différencié nécessaire ou justifié (v. ainsi C.A., n° 88/2003, 24 juin 2003, B.6.3 sous l'angle de la discrimination positive non fondée en matière de conditions linguistiques proportionnées de subventionnement des bibliothèques). Rem. C.A., n° 166/2004, 28 octobre 2004, B.4 à B.6 concernant l'exemption justifiée des intercommunales *par la loi*, à l'instar des communes, à l'égard d'activités d'intérêt communal identiques. Comp. C.A., n° 12/2001, B.11 à B.14 et l'insuffisance d'une simple incommodité liée au contrôle des finances provinciales par la Cour des comptes, inexistant s'agissant des communes, pour établir un traitement défavorable digne d'intérêt, d'autant qu'il « *est de nature à protéger les intérêts qui lui sont confiés plutôt qu'à leur nuire* » (B.13).

¹⁷ Conforme à la Constitution.

¹⁸ Voy. dans ce sens M. NIHOUL, *Les privilèges du préalable et de l'exécution d'office*, Bruges, La Chartre, 2001.

¹⁹ Ces organismes sont désormais visés par l'article 2 de la loi du 22 mai 2003, sous réserve de son entrée en vigueur.

²⁰ Les mêmes mots sont utilisés par la Cour dans tous les arrêts déjà cités et rendus sur ce point précis à l'égard d'autorités différentes. Mais seules les deux premières phrases figurent dans les arrêts antérieurs à celui commenté ...

tions litigieuses », et ce pour deux motifs qui paraissent contestables. *Primo*, la différence de traitement ne trouve pas sa justification dans la nature de l'autorité administrative concernée, ou plus exactement dans le type de décentralisation pratiquée ou incarnée à titre principal par l'autorité visée, selon qu'elle est territoriale ou de service. *Secundo*, les motifs qui justifient la prescription quinquennale dans certains cas, même s'ils sont rencontrés dans d'autres situations ou dans le chef d'autres autorités – voire d'autres personnes – ne seraient pas de nature à obliger le législateur à leur réserver le même traitement.

L'on sait qu'il ne saurait pas y avoir d'égalité dans l'illégalité. Mais ne pourrait-il pas y avoir d'égalité dans l'exception légale ?

Rien n'est moins sûr.

6. Pour mémoire, la constitutionnalité de la prescription quinquennale a été plusieurs fois consacrée par la Cour d'arbitrage, dans le chef de plusieurs collectivités directement visées par les textes, et ce principalement au motif suivant, tiré des travaux préparatoires : l'Etat serait un débiteur de nature particulière car il fait pour plus de 150 milliards de dépenses par an, manœuvre un appareil administratif lourd et compliqué, submergé de documents et d'archives ; des raisons d'ordre imposent par conséquent que l'on mette fin aussitôt que possible aux revendications tirant leur origine d'affaires arriérées et que l'on permette ainsi à l'Etat d'arrêter ou clôturer ses comptes dans un délai raisonnable ou à une époque déterminée comme l'exige une bonne comptabilité.

Notre propos n'est pas de remettre en cause la pertinence de cette justification et de la jurisprudence qui s'en est fait l'écho. Il est d'évaluer si le fait de constater que la même justification serait rencontrée dans le chef d'une autre autorité administrative ne justifierait pas de traiter celle-ci de façon identique.

L'on sait en effet que la loi distingue parfois parmi les personnes morales de droit public au moment de déterminer leur régime juridique. Elle prend toutefois normalement soin, le cas échéant, d'utiliser un critère permettant d'isoler les personnes publiques qu'elle souhaite traiter de façon particulière par rapport aux autres. Tel a été le cas, par exemple, en matière de responsabilité pénale des personnes morales. Seules les collectivités publiques devaient (théoriquement) être immunisées de toute responsabilité pénale par l'article 5, alinéa 4 du Code pénal au motif que seules ces personnes morales de droit public disposent d'un organe élu. Le « visa pour l'immunité » confirmé par la Cour d'arbitrage était en effet fondé sur le critère législatif - objectif selon elle - de l'organe principalement chargé d'une mission politique essentielle dans une démocratie représentative, directement élu selon des règles démocratiques et soumis à un contrôle politique. Selon la Cour, « *Le législateur a pu raisonnablement redouter, s'il rendait ces personnes morales pénalement responsables, d'étendre une responsabilité pénale collective à des situations où elle comporte plus d'inconvénients que d'avantages, notamment en suscitant des plaintes dont l'objectif réel serait de mener, par la voie pénale, des combats qui doivent se traiter par la voie politique* »²¹²².

La situation est différente dans le présent cas d'espèce, en matière de prescription des créances publiques, dès lors que le critère objectif dégagé pour justifier une dérogation au régime de droit commun²³ est, pour des raisons inconnues, réservé à certaines personnes, et même à certaines personnes morales de droit public, d'autres parmi celles-ci se trouvant pourtant devant des contingences parfaitement comparables du point de vue budgétaire et comptable ou, même dans le cas contraire, sans que le motif ne soit invoqué et éprouvé.

²¹ C.A., n° 128/2002, 10 juillet 2002, B.7.5, deuxième paragraphe, seconde phrase, confirmé in C.A., n° 8/2005, 12 janvier 2005, B.6.3. Pour une critique de ce critère et de son application, de même que de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage à ce sujet, voy. M. NIHOUL, « L'immunité pénale des collectivités publiques est-elle constitutionnellement correcte ? », *R.D.P.C.*, 2003, pp. 799 à 839 ; du même auteur in M. NIHOUL (dir.), *La responsabilité pénale des personnes morales en Belgique*, Bruges, La Chartre, série Projucit, 2005, n°s 7 à 10, pp. 26 à 31 et note 17 ; du même auteur, « La protection de l'immunité pénale des collectivités publiques par la Cour d'arbitrage », obs. sous C.A., n° 8/2005, 12 juillet 2005, *J.L.M.B.*, 2005, pp. 600 à 606.

²² A noter que l'utilisation de la procédure pénale belge pour susciter artificiellement un débat politique mettant en cause des personnalités étrangères – autre forme de détournement politique de procédure - a été mise en avant par la Cour d'arbitrage pour valider le principe du classement par le procureur fédéral d'affaires susceptibles d'être traitées devant une juridiction internationale ou devant un juge national indépendant et impartial dans le cadre de la loi de compétence universelle (C.A., n° 62/2005, 23 mars 2005, B.7.7 ; C.A., n° 68/2005, 13 avril 2005, B.8.1).

²³ La Cour utilise en effet expressément les mots « déroger aux règles de prescription du droit commun », à l'égard de « toutes les autorités administratives ». Dans l'arrêt n° 86/2004 du 12 mai 2004, la Cour ajoute, par souci de distinction avec les créances au profit de l'Etat, travaux préparatoires à l'appui, que « *Les articles 10 et 11 de la Constitution n'impliquent donc pas que le législateur soit tenu de prévoir des délais de prescription analogues pour les actions intentées par et contre les communes et les centres publics d'aide sociale* » (B.5).

7. Le plus singulier, dans la motivation de l'arrêt, est que, pour la Cour, une situation pourtant rencontrée par d'autres personnes que celles privilégiées n'obligerait pas le législateur de leur réserver le même traitement.

Une telle proposition ne s'écarte-t-elle pas fondamentalement de la définition classique des principes d'égalité et de non-discrimination consacrée par la Cour et selon laquelle « *Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé* » ?

En l'occurrence, il serait abusif de prétendre que l'on est en présence de catégories de personnes différentes. La Cour indique au demeurant elle-même qu'il « *importe peu à cet égard que ces autorités (administratives) soient des pouvoirs locaux ou des organismes issus de la décentralisation par services, comme les organismes d'intérêt public de catégorie B.5.* »

8. A la réflexion, nous n'en sommes pas si sûr. *Prima facie*, c'est d'ailleurs la différence de traitement entre les provinces et les communes qui dérange le plus²⁴ ; déjà moins celle entre provinces et organismes d'intérêt public de catégorie B (ou associations intercommunales).

Dans son arrêt de réponse immédiate n° 170/2004 du 28 octobre 2004, antérieur à l'arrêt commenté, la

Cour a par ailleurs laissé entendre à propos des intercommunales, en sens contraire sur ce point, que ce sont la forme juridique privée et l'application de la comptabilité des entreprises qui justifient l'application du droit commun de la prescription les concernant²⁵. Et la Cour de conclure cette fois-là par conséquent - mais sans autre forme d'explication - que, s'agissant des intercommunales, les raisons justifiant le régime dérogatoire (reprises en B.4 concernant l'Etat) « *ne pourraient justifier que les créances à charge des intercommunales soient soumises au délai de prescription de cinq ans* ».

La Cour ajoute certes, dans le droit fil de sa jurisprudence et jusque dans la formule, que « *Du reste, les articles 10 et 11 de la Constitution n'impliquent pas que le législateur doive déroger aux règles de prescription de droit commun à l'égard de toutes les autorités administratives* ». Il n'en reste pas moins que seuls la forme juridique et le régime comptable privés ont été invoqués par la Cour pour différencier son point de vue, sans autre forme de considération.

9. La jurisprudence de la Cour d'arbitrage ne gagnerait-elle pas en cohérence si celle-ci privilégiait davantage une appréciation concrète des critères qu'elle édicte ou retient lorsqu'elle recourt aux travaux préparatoires ?

En l'espèce, il lui revient d'évaluer si la commune, le C.P.A.S., l'intercommunale, l'organisme d'intérêt public de catégorie B concerné²⁶ ... est ou non un débiteur comparable à l'Etat, la communauté, la région, mais aussi à la province, dans son singularité, en termes de volume de dépenses (par an), d'appareil administratif (lourdeur et complexité), de volume de documents et d'archives, d'obligation de clôturer les comptes dans un délai raisonnable ou à une époque déterminée, de soumission ou non au contrôle de la Cour des comptes ou d'une autre institution²⁷.

²⁴ Dans ce sens : C.A., n° 35/2002, 13 février 2002, A.3.2.

²⁵ « *Sans doute les intercommunales sont-elles des personnes morales de droit public, mais elles adoptent la forme juridique soit de la société anonyme, soit de la société coopérative, soit de l'association sans but lucratif* ». Par ailleurs, « *Il ressort de la législation sur les intercommunales que le législateur a entendu les soumettre à la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises. Il résulte du choix opéré par le législateur que le délai de prescription des créances à charge des intercommunales diffère de celui qui découle des lois sur la comptabilité de l'Etat* » (B.5).

²⁶ Plus largement toute personne investie d'une mission de service public ?

²⁷ Les arguments invoqués devant la Cour d'arbitrage vont d'ailleurs généralement dans ce sens, à charge comme à décharge : pas de contrôle par la Cour des comptes, pas le même délai pour la clôture des comptes, budget moins complexe, moins de dépenses, appareil administratif moins lourd. Voy. C.A., n° 35/2002, 13 février 2002, A.2.1 à 4 ; C.A., n° 1/2004, 14 janvier 2004 ; C.A., n° 165/2004, 28 octobre 2004. Dans l'arrêt commenté, une corrélation particulière entre la Communauté et la R.T.B.F. en termes de budget était invoquée (A.2) de même que l'absence de forme commerciale et l'application d'un régime de comptabilité similaire à celui de l'Etat imposant également une clôture rapide des comptes (A.3) ainsi que la spécificité de l'organisme d'intérêt public de la

A s'en remettre, du moins, aux critères avancés par le législateur, qui ne font guère écho, en définitive et dans ce cas-ci, à la situation des administrés.

Marc Nihoul
Chargé de cours (F.U.N.D.P. de Namur)
Directeur du centre projucit*
Avocat au barreau de Bruxelles

*protection juridique du citoyen, centre de recherche fondamentale : www.projucit.be

catégorie B (directement décentralisé de l'Etat fédéral, des communautés ou des régions) par rapport aux pouvoirs locaux (type de décentralisation, d'autonomie et de contrôle budgétaire) (A.4).