

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° C.15.0465.F

ÉTAT BELGE, représenté par le ministre de l'Intérieur, dont le cabinet est établi à Bruxelles, rue de la Loi, 2,

demandeur en cassation,

représenté par Maître Isabelle Heenen, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, avenue Louise, 480, où il est fait élection de domicile,

contre

A. L., faisant élection de domicile chez Maître François Belleflamme, avocat au barreau de Bruxelles, dont le cabinet est établi à Saint-Gilles, rue de Suisse, 24,

défendeur en cassation.

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt n° 232.416 rendu le 2 octobre 2015 par le Conseil d'État, section du contentieux administratif.

Le 29 août 2017, l'avocat général Thierry Werquin a déposé des conclusions au greffe.

Le conseiller Didier Batselé a fait rapport et l'avocat général Thierry Werquin a été entendu en ses conclusions.

II. Le moyen de cassation

Le demandeur présente un moyen libellé dans les termes suivants :

Dispositions légales violées

- articles 13, 144 (tant avant qu'après sa modification du 6 janvier 2014) et 145 de la Constitution ;

- articles 11bis et 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ;

- article 40 de la loi du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 77 de la Constitution ;

- principe général du droit relatif à l'autorité de la chose jugée qui s'attache aux décisions administratives ;

- articles 23 à 28 du Code judiciaire ;

- articles 1319, 1320 et 1322 du Code judiciaire (lire : civil).

Décisions et motifs critiqués

L'arrêt attaqué alloue au défendeur, sur la base de l'article 11bis des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, une indemnité réparatrice de 8.739,29 euros augmentée des intérêts, rejetant le moyen par lequel le demandeur faisait valoir que le Conseil d'État n'était pas compétent ratione

temporis pour connaître de cette demande et que, partant, celle-ci était irrecevable, le litige relevant de la seule compétence des autorités judiciaires.

L'arrêt attaqué fonde cette décision sur les motifs suivants :

« Qu'ainsi que le relève [le demandeur], l'article 11bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État 's'applique aux demandes d'indemnités réparatrices liées aux recours introduits à partir [du 1^{er} juillet 2014] en application de l'article 14, § 1^{er} ou § 3, des mêmes lois coordonnées ou aux arrêts prononcés à partir de cette date en application de l'article 14, § 1^{er} ou § 3', comme le prescrit l'article 40 de la loi du 6 janvier 2014 ;

Que le recours qui a donné lieu aux arrêts n° 225.305 et n° 228.108 [...] a été introduit le 28 août 2013 ; que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué a été ordonnée par l'arrêt n° 225.305 prononcé le 31 octobre 2013 ; que la décision attaquée a été retirée par [le demandeur] le 26 novembre 2013 ; que l'arrêt constatant ce retrait a été prononcé le 24 juillet 2014 ;

Qu'au cours des travaux préparatoires de l'article 11bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il a été souligné que son alinéa 2 fait référence à un 'arrêt ayant constaté l'illégalité' et non à un arrêt d'annulation ;

[...] Qu'il ressort de ces textes que l'intention du législateur est de permettre de greffer une demande d'indemnité réparatrice sur tout arrêt qui constate une illégalité ; que l'arrêt de suspension n° 225.305 a jugé un moyen sérieux, ce qui 'constate' une illégalité, fût-ce prima facie et au provisoire ; que, même si la décision de retrait du 26 novembre 2013 est motivée de manière très succincte, elle fait manifestement suite à cet arrêt, de même que la décision du 19 décembre 2013 qui délivre une carte d'identification au [défendeur] ; que le retrait de la décision de refus du 1^{er} juillet 2013 ne peut s'expliquer que par le ralliement [du demandeur] à la teneur de l'arrêt n° 225.305 ; que, par l'arrêt n° 228.108 du 24 juillet 2014, le Conseil d'État a pris acte de ce retrait, observant notamment que [le demandeur] avait porté à sa connaissance que c'est 'à la suite de l'arrêt 225.305' qu'[il] avait retiré la décision attaquée ; qu'ainsi, l'arrêt n° 228.108 du 24 juillet 2014 constate que [le demandeur] a reconnu l'illégalité retenue comme moyen sérieux par l'arrêt de suspension et, nécessairement, la réalité de cette illégalité ; que cet arrêt, prononcé après l'entrée en vigueur de

l'article 11bis, est un arrêt qui constate une illégalité au sens de cet article ; que la demande d'indemnité réparatrice est recevable ».

Griefs

Première branche

La loi du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 77 de la Constitution a, par son article 6, introduit dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État un article 11bis permettant à toute partie requérante qui poursuit l'annulation d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite de rejet en application de l'article 14, § 1^{er} ou § 3, de ces lois de réclamer devant le Conseil d'État une indemnité réparatrice, cette possibilité n'étant antérieurement réservée qu'en cas de préjudice exceptionnel au sens de l'article 11 desdites lois.

En vertu de l'article 40 de ladite loi du 6 janvier 2014, le nouvel article 11bis ne s'applique qu'aux demandes d'indemnités réparatrices liées aux recours introduits à partir de l'entrée en vigueur de ses articles 6 et 7, soit le 1^{er} juillet 2014, ou aux arrêts prononcés, à partir de cette date, en application de l'article 14, § 1^{er} ou § 3, des lois coordonnées.

Comme le soutenait le demandeur, pour être recevable, une demande d'indemnité réparatrice en raison de l'illégalité d'un acte doit donc être liée, soit aux recours introduits à partir du 1^{er} juillet 2014, soit aux arrêts prononcés à partir de cette date, étant entendu, en cette hypothèse, qu'il doit s'agir d'arrêts « ayant constaté l'illégalité » et que cette demande doit être introduite dans les soixante jours de la notification de l'arrêt ayant constaté celle-ci (article 11bis des lois coordonnées).

Or, le recours en suspension et en annulation de la décision litigieuse a été introduit par le défendeur le 28 août 2013, soit avant le 1^{er} juillet 2014, et ne pouvait, en conséquence, fonder la demande de ce dernier en paiement d'une indemnité réparatrice.

L'arrêt de suspension n° [225.305] prononcé le 31 octobre 2013, soit également avant cette date, à supposer même, quod non, qu'il constate une illégalité de la décision litigieuse, ne pouvait davantage fonder la compétence du Conseil d'État, cet arrêt ayant été rendu avant le 1^{er} juillet 2014.

Quant à l'arrêt n° 228.108 du 24 juillet 2014, il ne fait que constater qu'il n'y a plus lieu de statuer en raison du retrait de l'acte.

Il ne constate nullement l'illégalité de celui-ci.

Enfin, l'illégalité susceptible de servir de fondement à un recours basé sur l'article 11bis visé au moyen doit résulter d'un arrêt prononcé [à partir du] 1^{er} juillet 2014 et ne peut se déduire du comportement de l'autorité administrative, telle une décision de retrait par celle-ci de l'acte litigieux ou une décision de sa part de remplacer celui-ci. Quoiqu'il en soit, d'ailleurs, le demandeur a pris ces décisions respectivement le 26 novembre et le 19 décembre 2013, soit avant le 1^{er} juillet 2014.

Le Conseil d'État était en conséquence incompétent pour mettre à charge du demandeur une indemnité réparatrice en l'absence de recours ou de décision constatant l'illégalité de la décision litigieuse après l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2014, de l'article 11bis des lois coordonnées visées au moyen.

En déclarant néanmoins le Conseil d'État compétent pour connaître de la demande du défendeur fondée sur ledit article 11bis, l'arrêt attaqué viole les dispositions légales visées au moyen, à l'exception des dispositions du Code judiciaire et du Code civil.

Seconde branche

L'arrêt du 24 juillet 2014 constate uniquement que « [le demandeur] a porté à la connaissance du Conseil d'État qu'à la suite de l'arrêt n° 225.305 rendu le 31 octobre 2013 par le Conseil d'État, le ministre a décidé de retirer la décision du 1^{er} juillet 2013 refusant l'octroi de la carte d'identification d'agent de gardiennage [au défendeur] ; qu'[il] a notifié sa décision retirant l'acte attaqué au [défendeur], l'informant par ailleurs que son dossier allait faire l'objet d'un nouvel examen ; qu'il s'ensuit que le recours a perdu son objet et qu'il n'y a plus

lieu de statuer, et que la suspension ordonnée par l'arrêt n° 225.305 doit être levée ».

Ainsi, contrairement à ce que décide l'arrêt attaqué, l'arrêt du 24 juillet 2014, rendu après l'entrée en vigueur de l'article 11bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ne constate nullement l'existence d'une illégalité de la décision litigieuse au sens de cette disposition mais uniquement la disparition de l'objet du recours introduit par le défendeur contre cette décision.

En déduisant de l'arrêt du 24 juillet 2014 que celui-ci constate l'illégalité de la décision litigieuse, l'arrêt attaqué donne à cet arrêt une portée qu'il n'a pas et, partant, viole l'autorité de la chose jugée qui lui est attachée (violation du principe général du droit relatif à l'autorité de la chose jugée qui est attachée aux décisions des juridictions administratives et, en tant que de besoin, des articles 23 à 28 du Code judiciaire).

À tout le moins, en considérant que l'arrêt du 24 juillet 2014 constate une telle illégalité, alors que tel n'est pas le cas, l'arrêt attaqué donne à cette décision une portée incompatible avec ses termes et, partant, viole la foi qui lui est due (violation des articles 1319, 1320 et 1322 du Code civil).

III. La décision de la Cour

Il n'y a pas lieu d'avoir égard à la lettre du défendeur du 12 septembre 2017 qui n'est pas signée par un avocat à la Cour de cassation.

Quant à la première branche :

Aux termes de l'article 144, alinéa 1^{er}, de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. Toutefois, poursuit le second alinéa de cette disposition, la loi peut, selon les modalités qu'elle détermine, habiliter le Conseil d'État ou les juridictions administratives fédérales à statuer sur les effets civils de leurs décisions.

L'article 11bis des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, inséré dans ces lois par l'article 6 de la loi du 6 janvier 2014 relative à la

sixième réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 77 de la Constitution, dispose, en son alinéa 1^{er}, que toute partie requérante ou intervenante qui poursuit l'annulation d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite de rejet en application de l'article 14, § 1^{er} ou § 3, peut demander à la section du contentieux administratif de lui allouer par voie d'arrêt une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de l'acte si elle a subi un préjudice du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet, en tenant compte des intérêts publics et privés en présence, et, en son alinéa 2, que la demande d'indemnité est introduite au plus tard dans les soixante jours qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité et qu'il est statué sur cette demande dans les douze mois qui suivent cette notification.

Il suit de ces dispositions qu'une demande d'indemnité réparatrice suppose qu'une illégalité soit constatée par un arrêt du Conseil d'État statuant sur un recours en annulation visé à l'article 14, § 1^{er} ou § 3, desdites lois coordonnées.

En vertu de l'article 40 de la loi du 6 janvier 2014 déjà citée, ledit article 11bis s'applique dès son entrée en vigueur, fixée au 1^{er} juillet 2014 par l'article 73 de cette loi, aux demandes d'indemnités réparatrices liées aux recours introduits à partir de cette date en application de l'article 14, § 1^{er} ou § 3, précité, ou aux arrêts prononcés à partir de cette date en application de cet article 14, § 1^{er} ou § 3.

L'arrêt attaqué constate que le défendeur a formé devant le Conseil d'État une demande en suspension et un recours en annulation de la décision du demandeur du 1^{er} juillet 2013 refusant de lui délivrer une carte d'identification d'agent de gardiennage au sens de la loi du 10 avril 1990 relative à la sécurité privée et particulière ; que, par l'arrêt n° 225.305 du 31 octobre 2013, cette juridiction, jugeant sérieux le premier moyen invoqué par le défendeur, a ordonné la suspension de l'acte attaqué ; que celui-ci a été retiré le 26 novembre 2013 par son auteur, qui a pris le 19 décembre 2013 une nouvelle décision en vertu de laquelle la carte d'identification sollicitée a été délivrée au défendeur le 7 janvier 2014, et que, par l'arrêt n° 228.108 du 24 juillet 2014, le Conseil d'État a déduit de ces faits « que le recours a perdu son objet, qu'il n'y a plus lieu de statuer et que la suspension ordonnée par l'arrêt [du 31 octobre 2013] doit être levée ».

Pour écarter le déclinatoire du demandeur faisant valoir que « le Conseil d'État n'est pas compétent pour [...] connaître » de la demande d'indemnité réparatrice formée le 22 septembre 2014 par le défendeur dès lors que, les conditions d'application *ratione temporis* de l'article 11bis, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État n'étant pas réunies, seuls les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire peuvent connaître d'une demande en réparation du dommage allégué, l'arrêt attaqué considère que « l'arrêt de suspension [du 31 octobre 2013] » a jugé un moyen sérieux, ce qui 'constate' une illégalité, fût-ce *prima facie* et au provisoire ; [...] que le retrait [de l'acte attaqué] ne peut s'expliquer que par le ralliement [du demandeur] à la teneur [de cet] arrêt [...] ; que, par l'arrêt [...] du 24 juillet 2014, le Conseil d'État a pris acte de ce retrait, observant notamment que [le demandeur] avait porté à sa connaissance que 'c'est à la suite de l'arrêt [du 31 octobre 2013]' qu'[il] avait retiré la décision attaquée ; qu'ainsi l'arrêt [...] du 24 juillet 2014 a constaté que [le demandeur] a reconnu l'illégalité retenue comme moyen sérieux par l'arrêt de suspension et, nécessairement, la réalité de cette illégalité ».

En tenant l'arrêt qui constate la perte d'objet du recours en annulation du défendeur en raison du retrait de l'acte attaqué pour « un arrêt qui constate une illégalité au sens de cet article » et en en déduisant que « la demande d'indemnité réparatrice est recevable », l'arrêt attaqué viole les dispositions constitutionnelles et légales précitées.

Le moyen, en cette branche, est fondé.

Par ces motifs,

La Cour, statuant en chambres réunies,

Casse l'arrêt attaqué ;

Ordonne que le présent arrêt sera transcrit dans les registres du Conseil d'État et que mention en sera faite en marge de l'arrêt cassé ;

Condamne le défendeur aux dépens ;

Renvoie la cause à la section du contentieux administratif du Conseil d'État, autrement composée, qui se conformera à la décision de la Cour sur le point de droit jugé par elle.

Les dépens taxés à la somme de six cent trente-sept euros quatre-vingt-six centimes envers la partie demanderesse.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, chambres réunies, à Bruxelles, où siégeaient le premier président chevalier Jean de Codt, le président Paul Maffei, le président de section Christian Storck, le conseiller Didier Batselé, les présidents de section Albert Fettweis et Beatrijs Deconinck, les conseillers Koen Mestdagh, Geert Jocqué, Michel Lemal, Antoine Lievens et Marie-Claire Ernotte, et prononcé en audience publique du quinze septembre deux mille dix-sept par le premier président chevalier Jean de Codt, en présence de l'avocat général Thierry Werquin, avec l'assistance du greffier en chef Chantal Van Der Kelen.

Ch. Van Der Kelen

M-Cl. Ernotte

A. Lievens

M. Lemal

G. Jocqué

K. Mestdagh

B. Deconinck

A. Fettweis

D. Batselé

Chr. Storck

P. Maffei

J. de Codt

15 SEPTEMBRE 2017

C.15.0465.F/10

COPIE NON CORRIGÉE