

## **Cas pratiques – Partim Droit constitutionnel**

par Frédéric BOUHON  
Assistant et Maître de conférences

Cours dispensé en 2<sup>ème</sup> année de Bachelier en Droit

**Dossier de documentation pour le 2<sup>ème</sup> quadrimestre 2012-2013**

### **- SOMMAIRE -**

#### **Thème n° 3 :**

#### ***La responsabilité de l'État pour la faute du pouvoir législatif***

#### Jurisprudence :

- Conclusions de Monsieur le procureur général Marc De Swaef précédents l'arrêt du 1<sup>er</sup> juin 2006 de la Cour de cassation
- Cass., 1<sup>er</sup> juin 2006, C.05.0494.N
- Cass., 28 septembre 2006, C.02.0570.F/1
- Cass., 10 septembre 2010, F.09.0042.N/1

## C.05.0494.N

### CONCLUSIONS de Monsieur le procureur général Marc De Swaef (traduction)

1. L'arrêt attaqué, qui a causé des remous dans les médias (1), n'a pas davantage laissé la doctrine indifférente (2).

La cause de la contestation est le rapport, publié le 28 avril 1997, de la commission d'enquête parlementaire établi 'en vue de définir la politique à suivre en matière de lutte contre les pratiques illégales des sectes, leurs dangers pour la société et l'individu, plus spécialement les mineurs d'âge' (3). Le point névralgique est la liste des organisations et des associations qui ont été mentionnées au cours de l'enquête (4). D'aucuns prétendent (5) que cette liste a été établie fort légèrement, plus spécialement en ce qu'elle catalogue, à tort, diverses organisations et associations comme des sectes. Nonobstant la 'solution de compromis' finalement proposée par la Chambre de ne pas joindre la liste litigieuse à ses conclusions et, en conséquence, de ne pas soumettre cette liste à son approbation ou sa désapprobation (6), une association déterminée a saisi la justice d'une procédure en responsabilité de l'Etat fondée sur les procédés de la commission d'enquête parlementaire. Les accusations prétendument diffamatoires du rapport seraient excessives en ce qu'elles feraient état, sans fondement aucun, d'une terminologie particulière, telle que 'organisation criminelle', 'maffia', 'escroquerie', 'blanchiment de fonds', 'couverture pour pratiques illégales et association de malfaiteurs' et 'scandales sexuels'. La contestation a donné lieu à l'arrêt attaqué par lequel la cour d'appel de Bruxelles (7) admet la responsabilité de l'Etat, ordonne la publication de l'arrêt sous peine d'astreinte et condamne l'Etat belge à des dommages-intérêts.

2. Par son pourvoi en cassation, l'Etat belge, représenté par la Chambre des représentants, tend à obtenir la cassation de cet arrêt. La première défenderesse en cassation est une association à but d'ordre religieux, les deuxième, troisième et quatrième défendeurs sont les administrateurs actifs de l'association.

L'unique moyen de cassation soulève une question cruciale: dans quelle mesure l'Etat belge, représenté par la Chambre des représentants ou le Sénat, peut-il être déclaré responsable d'une opinion préjudiciable émise au cours des activités parlementaires, alors qu'en application de l'article 58 de la Constitution qui garantit l'immunité parlementaire, quiconque émet une telle opinion n'est pas soumis à sanction ? La réponse à cette question intéresse, mutatis mutandis, les communautés et les régions représentées par leurs parlements communautaires et régionaux respectifs, les membres de ces parlements bénéficiant également de l'immunité en question en application de l'article 120 de la Constitution.

Les juges d'appel répondent à cette question par l'affirmative.

3. Les juges d'appel se fondent sur la jurisprudence de la Cour de cassation en matière de responsabilité des pouvoirs publics du fait du pouvoir exécutif (8) et des membres de l'ordre judiciaire (9). Conformément à cette jurisprudence, toute prétention de droit matériel civil, telle une prétention fondée sur les articles 1382 et 1383 du Code civil, donne lieu à une 'action' devant les juridictions civiles. Cette action permet au justiciable de soumettre ses prétentions de droit matériel à l'égard d'un autre justiciable à l'appréciation de la justice par la voie d'une procédure fixée par la loi (10). Dans ce cas, la qualité de l'autre justiciable, personne privée ou publique, ainsi que la nature de l'acte sur lequel la prétention de droit matériel est fondée, importent peu. Ainsi, l'Etat peut être déclaré responsable de la faute de ses organes. Suivant les juges d'appel, cette

responsabilité hors contrat incombe à 'tous les pouvoirs constitutifs de l'autorité de l'Etat et, notamment, au pouvoir législatif'.

Les juges d'appel considèrent que les commissions d'enquête parlementaires agissent en tant qu'organes de l'Etat 'tant dans l'accomplissement de leurs enquêtes que dans leurs actes de reportage'. Ils en déduisent 'qu'en conséquence, l'Etat est en principe susceptible de faire l'objet d'une action en responsabilité fondée sur les articles 1382 et 1383 du Code civil à la suite de fautes ou de négligences préjudiciables commises par les commissions'.

4. En attribuant exclusivement aux cours et tribunaux l'examen des contestations portant sur des droits civils, l'article 144 de la Constitution a confié la sauvegarde de ces droits à l'ordre judiciaire. C'est le motif pour lequel le pouvoir constituant a exclusivement eu égard à la nature du droit faisant l'objet des contestations et non à la qualité des parties litigantes ou à la nature des actes violateurs de droits.

Tel le citoyen, l'Etat est soumis aux règles de droit et, en conséquence, aux règles qui imposent la réparation des dommages résultant des fautes qui portent atteinte aux droits subjectifs et aux droits légitimes des justiciables (11).

En principe, la faute dommageable d'un organe de l'Etat qui a agi dans les limites de ses compétences légales ou qui, au regard de toute personne raisonnablement prudente, a agi dans ces limites, entraîne la responsabilité directe de l'Etat sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil.

Il est admis que ni le principe de la séparation des pouvoirs ni le principe de l'indépendance du pouvoir législatif et des parlementaires n'exonèrent l'Etat en général de l'obligation fondée sur les dispositions légales précitées de réparer le dommage causé à un tiers par sa faute ou par celle d'un de ses organes, tel que le pouvoir législatif dans l'exercice de ses activités parlementaires (12).

En d'autres termes, il y a actuellement lieu, notamment sous l'influence de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (13), d'inscrire la responsabilité des pouvoirs publics du fait du législateur (14) dans le droit constitutionnel belge. La responsabilité du législateur est engagée non seulement en cas de 'violation qualifiée' du droit communautaire européen (15), mais aussi en cas de violation des règles constitutionnelles. Les cas d'application se présentent aux juridictions belges (16), telle la déclaration de responsabilité de l'Etat belge en raison du défaut de mesures appropriées prises en vue de la résorption de l'arriéré judiciaire (17).

Dans cette mesure, l'extrapolation de la jurisprudence précitée (de la Cour de cassation) en matière de responsabilité des pouvoirs publics du fait du pouvoir exécutif et des membres de l'ordre judiciaire à la responsabilité des pouvoirs publics du fait du pouvoir législatif (18) n'est pas mise en doute, même par l'unique moyen de cassation.

5. Toutefois, la question se pose de savoir dans quelle mesure le principe de l'éventuelle responsabilité des pouvoirs publics du fait du pouvoir législatif est également applicable au cas particulier de la prétendue faute consistant en l'énonciation d'une opinion préjudiciable au cours des activités parlementaires, alors que le ou les parlementaires qui émettent cette opinion bénéficient de l'immunité en application de l'article 58 de la Constitution (19). En d'autres termes, cette dernière disposition s'oppose-t-elle à la déclaration de responsabilité litigieuse ?

Suivant les juges d'appel, ce n'est pas le cas: si le rapport litigieux constitue une activité parlementaire de la commission d'enquête parlementaire 'Des sectes' couverte par l'immunité prévue à l'article 58 de la Constitution, le contenu de ce rapport entraîne la responsabilité de l'Etat, représenté par la Chambre des représentants. Les juges d'appel considèrent plus spécialement que 'la responsabilité de l'Etat n'est pas exclue

par le motif que la responsabilité personnelle de l'organe ne peut être engagée par l'acte dommageable accompli, l'organe en question étant exonéré de toute responsabilité personnelle pour l'acte en question, même s'il est fautif'. La séparation des pouvoirs ne fait pas davantage obstacle à la déclaration de responsabilité. Les juges d'appel précisent à cet égard que l'Etat est déclaré responsable, 'non en sa qualité de législateur, mais en sa qualité de personne morale, une et indivisible, personnellement responsable du dommage résultant des fautes ou des négligences de ses organes'. Rejetant les griefs d'inconstitutionnalité, les juges d'appel décident que la commission d'enquête parlementaire a commis une faute au cours de son reportage (20), eu égard notamment à la manière suivant laquelle elle définit les défendeurs en cassation dans son rapport.

6. L'unique moyen de cassation, qui est uniquement dirigé contre la manière suivant laquelle les juges d'appel rejettent les griefs d'inconstitutionnalité, semble fondé dans la mesure où il invoque la violation de l'article 58 de la Constitution. Contrairement à ce que les juges d'appel considèrent, il me semble que l'Etat, représenté par la Chambre des représentants, ne peut être tenu responsable d'une opinion émise au cours des activités parlementaires.

7. L'article 58 de la Constitution dispose qu'aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions (21).

Bien que, textuellement, elle soit limitée à l'opinion des parlementaires, cette disposition constitutionnelle est en réalité plus étendue et vise également le fonctionnement du parlement (22). Ainsi, l'article 58 de la Constitution doit être interprété à la lumière du pouvoir attribué au parlement.

8. Si le pouvoir constituant belge s'est en grande partie inspiré du droit constitutionnel français (23), l'immunité parlementaire visée à l'article 58 de la Constitution rappelle incontestablement la Bill of Rights anglaise du 13 février 1689 (24), et plus spécialement son article 9 (25) qui dispose 'that the freedom of speech and debates or proceedings in parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of parliament' (la liberté d'expression et la liberté de débat ou d'action au sein du parlement ne sauraient être restreintes ou contestées en justice ou en dehors du parlement). La portée réelle de cette disposition ressort de ses termes. Suivant les critères anglais, les parties litigantes ne peuvent en aucun cas contester une déclaration ou un acte de la House of Commons ou de la House of Lords, en suggérant, directement ou indirectement, que cette déclaration ou cet acte est faux, illicite, fallacieux ou encore inspiré de motifs inadmissibles (26). Ceci implique non seulement que les parlementaires bénéficient d'une liberté d'expression absolue quant à leurs propos au sein du parlement, mais aussi que leurs débats au sein du parlement ne peuvent faire l'objet d'aucune contestation en justice. La parliamentary freedom of speech s'oppose non seulement à ce qu'un parlementaire soit tenu civilement ou pénalement responsable de toute déclaration ou de tout acte accompli dans l'exercice de son mandat, mais aussi à ce que cette déclaration ou cet acte soit contesté d'une manière quelconque en justice et ce, en vue d'éviter aux parlementaires toute entrave indirecte dans le libre exercice de leur mandat (27).

Ainsi, il est manifeste que le parlement et les débats parlementaires (doivent) bénéficier de l'immunité davantage que les parlementaires. En conséquence, l'article 58 de la Constitution s'étend non seulement aux parlementaires en tant qu'individus mais aussi au parlement et aux débats parlementaires en tant que tels.

9. Le parlement et les membres du parlement bénéficient dans l'exercice de leurs fonctions d'une liberté d'expression absolue. Il y a lieu de relever à cet égard que

l'opinion du parlement ou d'une partie du parlement, telle une commission parlementaire, est la résultante des opinions individuelles des parlementaires qui, toutes, sont protégées par l'article 58 de la Constitution. Le caractère absolu de cette liberté d'expression est essentiel au bon fonctionnement du parlement et, en conséquence, du régime démocratique.

Il est incontestable qu'il est d'ordre public (28), ce qui, par ailleurs, constitue le motif pour lequel aucun parlementaire ne peut renoncer à l'immunité litigieuse (29). Il en résulte que cette liberté d'expression ne peut être restreinte que par le parlement lui-même. Ainsi, l'article 66 du Règlement de la Chambre des représentants autorise le président de la Chambre à réprimer l'expression d'une opinion ou, à tout le moins, à éviter que celle-ci acquière une certaine notoriété. Le Sénat prévoit une même règle à l'article 51 du Règlement du Sénat. Il y a toutefois lieu de relever que les présidents des divers parlements dans notre pays n'exercent cette compétence qu'avec la plus grande réticence (30).

10. Eu égard à ce qui précède, l'article 58 de la Constitution vise à préserver toute opinion parlementaire de toutes poursuites ou recherches, dans quel contexte que ce soit. Ainsi, une telle opinion ne peut donner lieu à l'application des articles 1382 et 1383 du Code civil. Son caractère, fautif ou non, ne saurait être soumis à la moindre discussion (31).

S'il est admis (à la lumière de la doctrine actuelle) que les pouvoirs publics sont responsables du fait de leurs organes, y compris les instances parlementaires, il est manifeste que cette responsabilité doit résulter d'un acte ou d'une négligence fautive, sauf si l'organe en question bénéficie de l'immunité (32).

Or, cette faute ne peut être établie en l'espèce. Comme il a été dit précédemment, les opinions émises par le parlement et les membres du parlement au cours de leurs activités parlementaires ne peuvent donner lieu à l'application des articles 1382 et 1383 du Code civil. Le caractère, fautif ou non, de ces opinions ne peut faire l'objet de la moindre contestation et, à plus forte raison, d'une action en responsabilité des pouvoirs publics.

Ici réside, à mon sens, la divergence avec la jurisprudence précitée (de la Cour de cassation) en matière de responsabilité des pouvoirs publics du fait du pouvoir exécutif (33) ou des membres de l'ordre judiciaire (34).

Les juges d'appel ne pouvaient extrapoler cette jurisprudence en l'espèce (35), dès lors qu'en matière de responsabilité des pouvoirs publics résultant de l'expression d'une opinion fautive (dommageable) au cours des activités parlementaires, la faute ne peut être constatée en justice.

11. Les opinions émises par le parlement et les membres du parlement au cours de leurs activités parlementaires (36) ne peuvent donner lieu à justification et ne peuvent davantage être soumises à l'appréciation d'une juridiction quelconque. Une telle justification et une telle appréciation judiciaire, suivies d'une éventuelle déclaration de responsabilité, porteraient atteinte au bon fonctionnement du parlement et du régime démocratique (37). La moindre retenue dans l'expression d'une opinion de cette nature est inadmissible. Toute entrave ou crainte à cet égard, même indirecte, est incompatible avec la teneur de l'article 58 de la Constitution (38). Cette entrave ou crainte pourrait également - à tort - contraindre le président de la Chambre à réprimer davantage l'expression d'une opinion ou, à tout le moins, à éviter davantage que celle-ci acquière une certaine notoriété, en application de l'article 66 du Règlement de la Chambre des représentants (39).

Le parlement et les membres du parlement doivent pouvoir exprimer leurs opinions librement, sans crainte de voir écarter ces opinions des documents parlementaires dans le but d'éviter toute action en responsabilité (40).

L'article 58 de la Constitution n'exclut pas seulement 'les poursuites'. Cet article a une portée plus générale et absolue: aucun parlementaire ne peut faire l'objet de poursuites ou de 'recherches' en raison de l'opinion ou du vote qu'il a émis dans l'exercice de ses fonctions. Pour donner tout son sens à l'article 58 de la Constitution, il y a lieu d'interpréter le terme 'recherche' de manière extensive (41). Ainsi, cet article doit être compris en ce sens que l'opinion parlementaire ne peut faire l'objet, directement ou indirectement, d'une contestation (en responsabilité) devant le juge, même si le parlementaire qui l'a émise n'est pas partie à la cause. Ceci implique que le juge ne peut apprécier si l'opinion parlementaire est constitutive d'une faute ou d'une infraction pénale, même si aucune responsabilité civile ou pénale dans le chef du parlementaire qui l'a émise ne peut en résulter. Il se pourrait autrement que le membre du parlement ou le président de la Chambre réprime ou écarte des déclarations par crainte d'éventuelles actions en justice.

En résumé, il y a lieu d'admettre dans le respect de la Constitution qu'en l'espèce, les opinions émises au sein du parlement ne pouvant donner lieu à l'application des articles 1382 et 1383 du Code civil, la responsabilité de l'Etat du fait de ses organes est exclue.

12. Quel est le champ d'application de l'immunité parlementaire dont l'opinion en question est assortie ?

Le champ d'application de l'immunité parlementaire est de toute évidence limité aux activités parlementaires (42).

La liberté d'expression précitée s'étend non seulement aux déclarations orales émises en session plénière, en commission ou au sein d'un autre organe parlementaire, mais aussi aux écrits (43). La reproduction écrite (44) des déclarations orales d'un membre du parlement dans les Annales, le Compte rendu analytique ou le Compte rendu intégral bénéficie également de l'immunité. C'est aussi le cas en ce qui concerne la reproduction fidèle de ces déclarations dans la presse (45). Il n'y a pas lieu d'apprécier autrement le rapport parlementaire (46). Ainsi, tant les parlementaires dont les déclarations sont reproduites dans le rapport que le rapporteur, considéré comme l'auteur du rapport, bénéficient de la protection de l'article 58 de la Constitution. Dès lors, en ce qui concerne le rapporteur, l'immunité couvre également la reproduction de l'opinion d'autrui, y compris l'opinion de l'ensemble de la commission.

Les juges d'appel ne rejettent pas ces principes en l'espèce. Ils admettent que la protection de l'article 58 de la Constitution s'étend aux opinions d'un parlementaire ou d'une commission parlementaire reproduites dans les documents parlementaires. Ils considèrent certes que le texte du rapport 'ne se distancie pas des sources et de leurs déclarations' mais attribuent, à tout le moins implicitement, les passages litigieux du rapport à la commission d'enquête parlementaire.

Il est incontestable qu'en application de l'article 56 de la Constitution et de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, la liberté d'expression s'étend également aux activités (parlementaires) d'une commission d'enquête parlementaire (47). En effet, les activités d'une telle commission font intégralement partie des activités du parlement (48). Le droit d'enquête attribué au législateur vise à lui permettre, d'une part, d'exercer sa mission de contrôle et, d'autre part, de constater les nécessités de l'Etat (49).

L'exercice de ce droit d'enquête constitue un élément essentiel de la mission du législateur (50). Cette ultime mission de contrôle incombe au législateur et non à la

justice. Le pouvoir judiciaire ne peut se substituer au législateur ni suppléer celui-ci en s'appropriant cette mission et, partant, en soumettant le contrôle parlementaire à son propre contrôle.

Ainsi, le rapport litigieux de la commission d'enquête parlementaire 'Des sectes' bénéficie d'une protection identique à celle dont bénéficie l'opinion émise par un parlementaire au cours de ses activités parlementaires.

Le fait que le rapport s'attribue certaines qualités, telles que "objectivité, vérité, transparence" et autres est sans incidence. Le rapport reproduit l'opinion émise par la commission d'enquête parlementaire.

La protection de cette opinion étant absolue, celle-ci ne peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire à la lumière des articles 1382 et 1383 du Code civil et ce, même si le rapport ne présente pas les qualités qu'il s'attribue.

13. Bien qu'il ne soit pas exclu qu'un tiers subisse un dommage à la suite d'une opinion émise au cours des activités parlementaires et qu'en égard à ce qui a été dit précédemment, il ne puisse obtenir la réparation de ce dommage ni de la part du parlementaire ni de la part de l'Etat, l'immunité parlementaire ne viole pas le droit à l'accès aux tribunaux visé à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui insiste toutefois sur le fait que le champ d'application de l'immunité précitée est limité aux activités parlementaires, est claire à cet égard (51). Toute opinion émise en d'autres circonstances n'est pas couverte par l'immunité.

L'immunité parlementaire doit être interprétée strictement et ne peut porter sur des actes publics étrangers au parlement. Cette limite explique les divergences dans les décisions de la Cour européenne concernant la compatibilité de l'immunité avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans la cause A versus Royaume Uni, la Cour européenne a décidé que, dans la mesure où elle porte sur un discours prononcé par un parlementaire au cours des débats parlementaires, l'immunité parlementaire n'entrave pas déraisonnablement l'accès à la justice (52). L'immunité précitée, qui répond à la conception du droit en vigueur dans les états démocratiques, au sein du Conseil de l'Europe et du Parlement européen, ne peut en principe être considérée comme une restriction excessive au droit à l'accès aux tribunaux. En d'autres termes, l'impossibilité d'obtenir la réparation d'un éventuel dommage résultant de l'expression d'une opinion au cours des activités parlementaires, résiste au contrôle de la proportionnalité par la Cour européenne des droits de l'homme (53). En revanche, par ses arrêts dans les causes Cordova versus Italie, la Cour européenne a décidé quant à un discours prononcé au cours d'un meeting électoral et à une correspondance privée que l'immunité parlementaire constitue une violation de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (54).

Il est capital que les déclarations litigieuses aient été faites dans l'exercice d'un mandat parlementaire (55). Ainsi, la Cour européenne confirme le caractère fonctionnel de l'immunité parlementaire (56).

14. Dès lors, la conclusion s'impose que la jurisprudence précitée (de la Cour de cassation) en matière de responsabilité des pouvoirs publics du fait du pouvoir exécutif et des membres de l'ordre judiciaire ne peut être extrapolée à la responsabilité des pouvoirs publics du fait du pouvoir législatif dans la mesure où elle concerne l'expression d'une opinion fautive (dommageable) au cours des activités parlementaires, puisque la faute ne peut être constatée en justice. La liberté d'expression parlementaire ne peut être restreinte, fût-ce indirectement par la constatation judiciaire d'une faute.

Accorder une telle compétence à la justice est contraire à l'historique et à la portée de l'article 58 de la Constitution.

Dans cette mesure, l'unique moyen de cassation est fondé.

La protection juridique générale du citoyen, qui implique que l'Etat n'est pas exonéré de l'obligation de réparer, en application des articles 1382 et 1383 du Code civil, le dommage causé à autrui par son fait ou le fait d'un de ses organes, tel le pouvoir législatif dans l'exercice de ses activités parlementaires, ne peut donner lieu à des poursuites ou des recherches à l'occasion d'une opinion émise au cours des activités parlementaires et, en conséquence, ne peut donner lieu à une appréciation du caractère fautif de cette opinion par la justice.

15. Les juges d'appel considèrent que l'article 58 de la Constitution n'exclut pas la responsabilité de l'Etat belge quant à l'expression d'une opinion fautive dommageable au cours des activités d'une commission d'enquête parlementaire.

Ils contrôlent ensuite le rapport de la commission d'enquête parlementaire visé au moyen à la lumière de la règle de précaution des articles 1382 et 1383 du Code civil.

Ils décident que l'opinion exprimée est fautive et dommageable et condamnent l'Etat belge à la réparation.

En conséquence, ils violent l'article 58 de la Constitution.

CONCLUSION: CASSATION, sauf en tant que les juges d'appel déclarent l'appel recevable.

---

(1) H. DE CROO dans De Standaard, F. DELPEREE dans Le Soir et M. UYTENDAELE dans La Libre Belgique, chacun dans les éditions du week-end des 3 et 4 septembre 2005.

(2) M.-F. RIGAUX, "La responsabilité de l'Etat pour une faute commise par une commission d'enquête parlementaire", note sous Bruxelles, 28 juin 2005, J.T. 598-602; K. MUYLLE, "Luidt artikel 1382 B.W. de doodsklok over artikel 58 G.W.?", note sous Bruxelles, 28 juin 2005, C.D.P.K. 2005, 666-675; M. UYTENDAELE, "Réflexions à froid sur un petit coup d'Etat jurisprudentiel", note sous Bruxelles, 28 juin 2005, J.L.M.B. 2005, 1590-1600;

H. VUYE, "Overheidsaansprakelijkheid voor het doen en laten van parlementaire onderzoekscommissies... Waarom niet en waarom wel?", note sous Bruxelles, 28 juin 2005, R.G.D.C. 2005, 503-514; J. WILDEMEERSCH, "Quand le pouvoir judiciaire se mêle du pouvoir législatif", note sous Bruxelles, 28 juin 2005, J.L.M.B. 2005, 1600-1611.

(3) Rapport DUQUESNE et WILLEMS, Doc. parl. 1995-96, nos. 313/7 et 313/8.

(4) Voir le 'tableau synoptique' dans le rapport DUQUESNE et WILLEMS, Doc.parl. Chambre 1995-96, n° 313/8, p. 227-274.

(5) Voir notamment Ann. parl. 7 mai 1997, n° 160, p. 5683-5684 et 5690-5691.

(6) Motion votée en audience plénière, Doc. parl. Chambre 1995-96, n° 313/9.

(7) Contrairement au premier juge qui a déclaré la demande irrecevable (Trib. Bruxelles, 16 février 2001, R.W. 2002-03, 306, R.G.D.C. 2003, 211, note signée K. MUYLLE, "Het parlement ontspringt de dans: over de dagvaarding van wetgevende vergaderingen - maar niet voor een fout van de wetgever").

(8) Cass. 5 novembre 1920 (Flandria), Pas. 1920, I, 193, et les conclusions de monsieur le premier avocat général P. LECLERCQ.

(9) Cass. 19 décembre 1991 (Anca), Bull. et Pas. 1991-92, n° 215, J.L.M.B. 1992, 42, note signée F. PIEDBOEUF, Journ. Proc. 1992, n° 209, p. 20, note signée C. PANIER, J.T. 1992, 142, et les conclusions de monsieur le procureur général J. Velu, alors premier avocat général, Pas. 1992, I, n° 215, et les conclusions de monsieur le procureur général J. Velu, alors premier avocat général, R. Cass. 1992, 3, note signée A.

VAN OEVELEN, R.C.J.B. 1993, 285, note signée F. RIGAUX et J. VAN COMPERNOLLE, R.R.D. 1992, 411, note signée C. JASSOGNE, R.W. 1992-93, 396, Rev.not.b. 1992, 265, R.G.D.C. 1992, 60, note signée A. VAN OEVELEN.

Voir également, en ce qui concerne l'arrêt Anca, M. CASSIERS, "De overheidsaansprakelijkheid voor het optreden van de rechterlijke macht", Jura Falc. 1992-93, 55-85; R.O. DALCQ, "La responsabilité de l'Etat du fait des magistrats - A propos de l'arrêt de la Cour de cassation du 19 décembre 1991", J.T. 1992, 449-453; A. VAN OEVELEN, "De aansprakelijkheid van de Staat voor ambtsfouten van magistraten en de orgaantheorie na het Anca-arrest van het Hof van Cassatie van 19 december 1991", R.W., 1992-93, 377-396.

Pour un aperçu depuis cet arrêt: K. STANGHERLIN, "La responsabilité de l'Etat du fait du service public de la justice", R.G.D.C. 2002, 502-525; A. VAN OEVELEN, "De aansprakelijkheid van de Staat voor ambtsfouten van magistraten sinds het Anca-arrest van het Hof van Cassatie van 19 december 1991", dans H. VANDENBERGHE (éd.), Overheidsaansprakelijkheid - Verslagboek Studiedag 24 mei 2002, Louvain, Postacademische vorming K.U. Leuven, 2002, 134-170; A. VAN OEVELEN, "De aansprakelijkheid van de Staat voor ambtsfouten van magistraten in de Belgische rechtspraak en in die van het Europese Hof voor Justitie", dans H. VANDENBERGHE (éd.), Overheidsaansprakelijkheid, Bruges, Die Keure, 2005, 203-263.



(10) Toute prétention de droit matériel qui ne peut être réclamée en droit, c'est-à-dire formellement, est dénuée d'intérêt.

(11) Cass. 13 mai 1982, Arr. Cass. 1981-82, n° 547, Pas. 1982, I, n° 547.

(12) Voir p.e.: M.-F. RIGAUX, l.c., p. 599, n° 5; H. VUYE, l.c., p. 508, n° 9; M. UYTTENDAELE, l.c., p. 1598, n° 10; J. WILDEMEERSCH, l.c., p. 1609, n° 3.2.

(13) P. SENKOVIC, L'évolution de la responsabilité de l'Etat législateur sous l'influence du droit communautaire, Bruxelles, Bruylant, 2000, 490 pages.

(14) Voir en ce qui concerne la responsabilité de l'Etat du fait du pouvoir législatif: H. VUYE, "Aansprakelijkheid van de Belgische Staat voor het doen en laten van de wetgever", R.G.D.C. 2002, 526-540; H. VUYE, "Aansprakelijkheid wegens ondeugdelijke wetgeving - Een laatste bastion na Flandria, Anca, Francovich en Brasserie du pêcheur?", dans H. VANDENBERGHE (éd.), Overheidsaansprakelijkheid - Verslagboek studiedag 24 mei 2002, Louvain, Postacademische Vorming K.U.Leuven, 2002, 70-133; H. VUYE, "Overheidsaansprakelijkheid wegens het doen en laten van de wetgever - Van Europees recht naar Belgisch recht: een (te) grote stap?", dans H. VANDENBERGHE (éd.), Overheidsaansprakelijkheid, Bruges, Die Keure, 2005, 123-204.

Voir également: G. MAES, "Sancties bij een door het Arbitragehof vastgestelde ongrondwettige afwezigheid van wetgeving", R.W. 2003-04, p. 1207-1209, nos 27-31; M. MAHIEU et S. VAN DROOGHENBROECK, "La responsabilité de l'état législateur", J.T. 1998, 825-846; S. VAN DROOGHENBROECK, "La responsabilité du fait de la fonction normative", J.T. 1997, 105-112; A. VAN OEVELEN et P. POPELIER, "De aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen voor ondeugdelijke wetgeving", dans De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht, XXIIIste Postuniversitaire cyclus Willy Delva 1996-97, Gand, Mys & Breesch, 1997, 75-127.

Comp. également: cass. 27 juin 1845, Pas., 1845, I, (392), 409, et les conclusions de monsieur le procureur général M. LECLERCQ.

(15) C.J.C.E., 5 mars 1996 dans les causes C-46/93 et C-48/93, Brasserie du pêcheur contre Allemagne et The Queen contre Secretary of State for transport, ex parte Factortame Ltd. e.a.

Voir, pour un aperçu de la jurisprudence de la Cour de justice, notamment: H. VUYE, "Aansprakelijkheid wegens ondeugdelijke wetgeving - Een laatste bastion na Flandria, Anca, Francovich en Brasserie du pêcheur?", l.c., 76-107; H. VUYE, "Overheidsaansprakelijkheid wegens het doen en laten van de wetgever - Van Europees recht naar Belgisch recht: een (te) grote stap?", l.c., 130-177.

(16) Voir notamment: Bruxelles, 4 juillet 2002, R.G.D.C. 2002, 551; Trib. Bruxelles, 17 mars 1997, C.D.P.K.

1997, 657, R.W. 1997-98, 257, note signée P. POPELIER; Trib. Liège, 17 novembre 2000, J.T. 2001, 299, note signée Y. H. LELEU, Trib. Bruxelles, 7 décembre 2000, J.T. 2001, 385; Trib. Bruxelles, 9 février 2001, J.T. 2001, 362; Trib. Bruxelles, 16 février 2001, R.G.D.C. 2003, 211, note signée K. MUYLLE.

Voir également: F. JUDO, "Recente ontwikkelingen op het vlak van de overheidsaansprakelijkheid", dans A. ALEN et P. LEMMENS (éds.), Staatsrecht, Themis-cahier 18 K.U. Leuven, Bruges, Die Keure, 2002, 74-77.

(17) Trib. Bruxelles, 6 novembre 2001, R.G.D.C. 2002, 15, note signée H. VUYE et K. STANGHERLIN, confirmé par la cour d'appel de Bruxelles le 4 juillet 2002, actuellement contesté devant la Cour de cassation.

(18) Il y a toutefois lieu de relever qu'en l'espèce, il s'agit de la seule Chambre des représentants et non du pouvoir législatif fédéral en tant que tel qui, en vertu de l'article 36 de la Constitution et sous la réserve de l'article 74 de la Constitution, est exercé par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat.

(19) Comp. les thèses contraires, d'une part, de M.-F. RIGAUX (l.c., p. 600 e.s., nos 8 e.s.) et, d'autre part, de M. UYTTENDAELE (l.c., p.s. p. 1594, n° 6, note 38).

(20) En revanche, les modalités d'enquête de la commission n'auraient pas illicitement porté atteinte aux intérêts des défendeurs en cassation.

(21) Voir, en ce qui concerne l'article 58 de la Constitution, plus spécialement: H. VUYE, "Les irresponsabilités parlementaire et ministérielle: les articles 58, 101, alinéa 2, 120 et 124 de la Constitution", C.D.P.K.

1997, 2-27.

Voir ensuite: rapport DE GROOT, Doc. parl. Chambre, 1992-93, n° 781, p. 4-6; Rapport EERDEKENS, Doc. parl.

Chambre, 2001-02, n° 50-1946/1, p. 12-15; A. ALEN et K. MUYLLE, Compendium van het Belgisch Staatsrecht, I, A, Malines, Kluwer, 2003, 232-234; G. DOR et A. BRAAS, "La Constitution", dans Les Nouvelles, Lois politiques et administratives, II, Bruxelles, Larcier, 1935, p. 169-179, nos 507-549; R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", R.W. 1955-56, col. 49-55, nos 1-12; R. HAYOIT DE TERMICOURT, "L'immunité parlementaire", R.D.P. 1955, 279-310 et J.T. 1955, 613-615; O. ORBAN, Le droit constitutionnel de la Belgique, II, Liège/Paris, H. Dessain/V. Giard et E. Brière, 1908, 473-476; Pand. B., LIX, v° Immunités parlementaires, Bruxelles, Larcier, 1895, 894-898; R.D.P.B., IX, v° Pouvoir législatif, Bruxelles/Paris, Bruylant/L.G.D.J., 1938, 761-762; M. UYTTENDAELE, Précis de droit constitutionnel belge, Bruxelles, Bruylant, 2001, 217-219;

J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, Overzicht publiekrecht, Bruges, Die Keure, 2003, 692-693; J. VELU, Droit public, I, Bruxelles, Bruylant, 1986, 496-499; M. VERDUSSEN, Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal, Bruxelles, Bruylant, 1995, 598-621.

(22) K. MUYLLE, "Luidt artikel 1382 B.W. de doodsklok over artikel 58 G.W.?", l.c., p. 672, n° 8; M.

UYTTENDAELE, l.c., J.L.M.B. 2005, p. 1593, n° 6; H. VANDENBERGHE, "Parlementaire onverantwoordelijkheid voor de 'freedom of speech' in het E.V.R.M.", dans Liber amicorum Jean-Pierre DE BANDT, Bruxelles, Bruylant, p. 908, n° 2; J. VELU, o.c., I, 496.

(23) H. VUYE, "Les irresponsabilités parlementaire et ministérielle: les articles 58, 101, alinéa 2, 120 et 124 de la Constitution, l.c., p. 4-5, n° 3.

(24) F. DELPEREE, Le droit constitutionnel de la Belgique, Bruxelles/Paris, Bruylant/L.G.D.J., 2000, 529; R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", l.c., col. 50, n° 2; M. VERDUSSEN, o.c., 596.

- (25) K. MUYLLE, "Luidt artikel 1382 B.W. de doodsklok over artikel 58 G.W.?", l.c., p. 671, n° 7.
- (26) Voir encore, à cet égard: K. MUYLLE, "Luidt artikel 1382 B.W. de doodsklok over artikel 58 G.W.?", l.c., p. 671, n° 7.
- (27) K. MUYLLE, "Luidt artikel 1382 B.W. de doodsklok over artikel 58 G.W.?", l.c., p. 672, n° 8, qui, à cet égard, se réfère à l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 7 février 2001, suivant lequel l'opinion ou le vote émis dans l'exercice d'un mandat parlementaire ne peut donner lieu à l'application de l'article 15ter de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques (C.A., n° 10/2001, 7 février 2001, J.L.M.B., 2001, 496, note signée F. ABU DALU, *Jaarboek Mensenrechten*, 2000-01, 243, note signée K. MUYLLE). Cette disposition ne vise cependant pas à sanctionner le parlementaire en question. Toutefois, la Cour d'arbitrage ne se borne pas à examiner l'objet immédiat de l'action: lorsqu'une opinion protégée par l'article 58 de la Constitution est susceptible de servir de preuve dans le cadre d'une procédure tendant à priver un parti politique de ses dotations, les parlementaires de ce parti sont limités dans leur liberté d'action (comp: M. UYTTENDAELE, l.c., J.L.M.B. 2005, p. 1591-1592, n° 3 et p. 1594-1595, n° 7). MUYLLE se réfère également au fameux arrêt 'Vlaams Blok', par lequel la cour d'appel de Gand a décidé que l'article 58 de la Constitution s'oppose à ce que la preuve de ce qu'un parti politique doit être considéré comme un groupement ou une association qui, de façon manifeste et répétée, prône la discrimination ou la ségrégation soit apportée par la voie des opinions ou des votes émis par les parlementaires de cette fraction politique dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires ou par la reproduction de ses opinions ou votes dans les publications du parlement (Gand 21 avril 2004, J.T. 2004, 590, note signée E. BREMS et S. VAN DROOGHENBROECK, *TvMR*, 2004, n° 2, p. 9, note signée D. VOORHOOF et NJW 2004, 718, note signée S. SOTTIAUX et J. VRIELINK; la Cour de cassation a rejeté les pourvois dirigés contre cet arrêt; cass. 9 novembre 2004, C.D.P.K. 2005, 597, note signée A. VANDAELE, R.D.P. 2005, 789, note signée M.-F. RIGAUX, T.B.P. 2005, 43, note signée F. MEERSSCHAUT). Ici également, l'action publique visait non pas les parlementaires mêmes mais, selon la cour d'appel, l'éventuel effet d'une action publique sur la liberté d'expression au sein du parlement (voir également les conclusions de monsieur le procureur général M. LECLERQ avant cass. 12 juillet 1865, Pas. 1865, I, 261 dans la cause Chazal: l'article 58 de la Constitution s'oppose à ce que la faute des protagonistes soit codéterminée par leurs déclarations au sein du parlement; toutefois, l'article 58 de la Constitution ne fait pas obstacle à ce que le juge se fonde sur un discours parlementaire pour interpréter les divers actes dont l'existence d'un contrat est déduite: cass. 21 février 1901, Pas. 1901, I, 140, et les conclusions de monsieur le premier avocat général VAN SCHOOR).
- (28) M.-F. RIGAUX, l.c., p. 600, n° 8.
- (29) R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", l.c., col. 50, n° 2; H. VANDENBERGHE, l.c., p. 912, n° 4; J. VELU, o.c., I, 1986, 496-497.
- (30) E. TOEBOSCH, *Parlementen en reglementen*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1991, 65-81 et 289-291.
- (31) Voir à cet égard, pour une perspective historique et internationale: H. VANDENBERGHE, l.c., 907-922.
- (32) Voir p.e. les articles 1140 à 1147 du Code judiciaire quant à la responsabilité personnelle restreinte du juge. Voir aussi, quant à la dissociation de la responsabilité des autorités publiques de la responsabilité personnelle de l'organe publique: A. VAN OEVELEN, "De aansprakelijkheid van de Staat voor ambtsfouten van magistraten en de orgaantheorie na het Anca-arrest van het Hof van Cassatie van 19 december 1991", l.c., p. 381-382, nos 16-17.
- (33) Cass. 5 novembre 1920 (Flandria), Pas. 1920, I, 193, et les conclusions de monsieur le premier avocat général P. LECLERQ.
- (34) Cass. 19 décembre 1991 (Anca), Arr. Cass. 1991-92, n°215, J.L.M.B. 1992, 42, note signée F. PIEDBOEUF, J.P. 1992, n° 209, p. 20, note signée C. PANIER, J.T. 1992, 142, et les conclusions de monsieur le procureur général J. VELU, alors premier avocat général, Pas. 1992, I, n° 215, et les conclusions de monsieur le procureur général J. VELU, alors premier avocat général, R. Cass. 1992, 3, note signée A. VAN OEVELEN, R.C.J.B. 1993, 285, note signée F. RIGAUX et J. VAN COMPENOLLE, R.R.D. 1992, 411, note signée C. JASSOGNE, R.W. 1992-93, 396, *Rev.not.b.* 1992, 265, R.G.D.C. 1992, 60, note signée A. VAN OEVELEN.
- (35) K. MUYLLE, "Luidt artikel 1382 B.W. de doodsklok over artikel 58 G.W.?", l.c., p. 670-671, n° 6.
- (36) Voir à cet égard: P. LEMMENS, "Vrijheid van meningsuiting - Een grondrecht ingebed in plichten en verantwoordelijkheden", *Preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Deventer, Kluwer, 2005, p. 67-68, n° 56; M. UYTTENDAELE, l.c., p. 1593-1594, nos 5-6; H. VUYE, "Overheidsaansprakelijkheid voor het doen en laten van parlementaire onderzoekscommissies... Waarom niet en waarom wel?", l.c., p. 504, n° 3; J. WILDEMEERSCH, l.c., p. 1604-1607, nos 2.3-2.3.2.
- (37) C.Eur.D.H., 17 décembre 2002 dans la cause A contre Royaume Uni, NJCM-Bulletin, 2004, 1002-1015, note signée W. VOERMANS; R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immuniteit", l.c., col. 50, n° 2; H. VANDENBERGHE, l.c., p. 910, n° 3.
- (38) C'est également la différence fondamentale avec la responsabilité de l'Etat du fait d'une législation fautive. Pour pouvoir invoquer la responsabilité de l'Etat du chef d'une disposition législative contraire à la Constitution, il y a lieu d'introduire dans un premier temps un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage ou de poser une question préjudicielle à cette Cour (A. ALEN et K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, Tome 1B, Malines, Kluwer, 2003, n° 485. Le législateur constitutionnel prévoit explicitement ce contrôle (article 142 de la Constitution). En revanche, il exclut le contrôle par le juge des actes protégés par l'article 58 de la Constitution (K. MUYLLE, "Luidt artikel 1382 B.W. de doodsklok over artikel 58 G.W.?", l.c., p. 674, n° 9).
- (39) K. MUYLLE, "Luidt artikel 1382 B.W. de doodsklok over artikel 58 G.W.?", l.c., p. 674, n° 9.

(40) C'est par ailleurs la motivation de l'arrêt du 11 avril 1904 par lequel la Cour a décidé que la reproduction fidèle des déclarations d'un parlementaire dans les Annales ou dans la presse bénéficie de la protection de l'article 58 de la Constitution (cass. 11 avril 1904, Pas. 1904, I, 199, et les conclusions de monsieur le premier avocat général TERLINDEN). Sans cette protection, la portée des déclarations en question risquerait d'être confinée à l'hémicycle parlementaire. Il y a lieu de relever que, dans l'arrêt précité, la Cour de cassation considère que "cette publication n'expose ni l'éditeur des Annales, ni le membre du parlement dont les paroles sont produites".

(41) K. MUYLLE, "Luidt artikel 1382 B.W. de doodsklok over artikel 58 G.W.?", l.c., p. 675, n° 10.

(42) M. UYTTENDAELE, l.c., p. 1593-1594, nos 5-6; J. WILDEMEERSCH, l.c., p. 1604-1607, nos 2.3-2.3.2.

(43) K. MUYLLE, "Luidt artikel 1382 B.W. de doodsklok over artikel 58 G.W.?", l.c., p. 668-669, n° 4;

H. VUYE, "Les irresponsabilités parlementaire et ministérielle: les articles 58, 101, alinéa 2, 120 et 124 de la Constitution", l.c., p. 10, n° 10.

(44) M. VAN DER HULST, *Het federale parlement*, Courtrai, UGA, 1994, 189.

(45) Cass. 11 avril 1904, Pas. 1904, I, 199, et les conclusions de monsieur le premier avocat général TERLINDEN.

(46) R. HAYOIT DE TERMICOURT, "De parlementaire immunitéit", l.c., col. 51, n° 4; J. VELU, o.c., I, 498.

(47) Rapport TESCH, Doc. Parl. Chambre, 1880-81, n° 79 et Ann. Chambre, 2 et 3 juin 1881, 1227- 1254, duquel il ressort que, selon la section centrale et, conjointement, la Chambre, l'immunité parlementaire couvre non seulement les déclarations d'un membre d'une commission d'enquête mais aussi les actes que celui-ci accomplit, telle la décision d'entendre un témoin.

Voir également: A. GIRON, *Le droit public de la Belgique*, Bruxelles, A. Manceaux, 1884, 107.

(48) R.D.P.B., IX, v° Pouvoir législatif, l.c., p. 761, n° 117; M. VERDUSSEN, o.c., 593 et 622; M. UYTTENDAELE, o.c., p. 217, n° 184.

(49) Avis du Conseil d'Etat relatif à la proposition de loi visant à compléter la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, Doc. parl. Chambre 1988-89, n° 675/2.

(50) A. ALEN et F. MEERSSCHAUT, "Beschouwingen omtrent het wezen van het parlementair onderzoeksrecht", dans *Liber Amicorum Ernest Krings*, Gand, Story-Scientia, 1991, 12.

(51) H. VANDENBERGHE, l.c., 907-922.

(52) C.eur.D.H. 17 décembre 2002 dans la cause A contre Royaume Uni, NJCM-Bulletin, 2004, 1002-1015, note signée W. VOERMANS.

Voir également C.eur.D.H., 27 novembre 2003 dans la cause Zollmann contre Royaume Uni, E.H.R.L.R., 2004, 200-202.

(53) M. UYTTENDAELE, l.c., p. 1593-1594-, nos 5-6.

(54) C.eur.D.H., arrêts du 30 janvier 2003 dans les causes Cordova contre Italie, NJW 2003, 235.

Dans le même sens: C.eur.D.H., 3 juin 2004 dans la cause de Jorio contre Italie.

Voir également, en ce qui concerne cette jurisprudence: F. KRENC, "La règle de l'immunité parlementaire à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme", *Rev. Trim. D. H.* 2003, 813-821 et K. MUYLLE et J. VAN NIEUWENHOVE, "Kroniek Parlementair Recht - Parlementaire onverantwoordelijkheid niet strijdig met recht op toegang tot rechter", *T.B.P.* 2003, 419-421.

(55) MUYLLE relève que la Cour européenne attache cependant par tradition une grande importance à la liberté d'expression des politiciens, qui doivent être mis à même de représenter leurs électeurs (C.eur.D.H., 23 avril 1992 dans la cause Castells contre Espagne; 10 octobre 2000 dans la cause Ibrahim Aksoy contre Turquie; 27 février 2001, dans la cause Jerusalem contre Autriche, J.T. 2001, 407, note signée S. DEPRE).

De ce point de vue, il n'est pas pertinent de limiter l'irresponsabilité parlementaire aux opinions émises au cours des débats parlementaires. Les autres médias - plus spécialement la radio et la télévision permettent au parlementaire d'atteindre un plus large public et, en conséquence, d'exprimer les préoccupations de ses électeurs. La Cour européenne justifie toutefois les divergences de sa jurisprudence à la lumière du but de l'irresponsabilité parlementaire: 'the absolute immunity enjoyed by members of parliament is designed to protect the interests of parliament as a whole as opposed to those of individual members of parliament. This is illustrated by the fact that the immunity does not apply outside parliament. In contrast, the immunity which protects those engaged in the reporting of parliamentary proceedings, and that enjoyed by elected representatives in local government, are each qualified in nature.' (C.eur.D.H., 17 décembre 2002 dans la cause A contre Royaume Uni, NJCM-Bulletin, 2004, 1002-1015, note signée W. VOERMANS).

(56) H. VANDENBERGHE, l.c., p. 922, n° 6.

## **Cour de cassation de Belgique**

### **Arrêt**

N° C.05.0494.N

ETAT BELGE,

Me Johan Verbist, avocat à la Cour de cassation,

**contre**

**1. EGLISE UNIVERSELLE DU ROYAUME DE DIEU, a.s.b.l.,**

**2. V.O. J-C.,**

**3. B. K.,**

**4. D.B.B. A.N.,**

Me Ludovic De Gryse, avocat à la Cour de cassation.

#### **I. La procédure devant la Cour**

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 28 juin 2005 par la cour d'appel de Bruxelles.

Par ordonnance du 24 mars 2006, le président a renvoyé la cause à l'audience plénière de la première chambre.

Le président Ivan Verougstraete a fait rapport.

Le procureur général Marc De Swaef a conclu.

## **II. Le moyen de cassation**

Le demandeur présente un moyen libellé dans les termes suivants :

### ***Dispositions légales violées***

- *articles 56, 58 et 144 de la Constitution ;*
- *articles 1382 et 1383 du Code civil ;*
- *article 556 du Code judiciaire ;*
- *articles 1<sup>er</sup> à 13 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires ;*
- *article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 et approuvée par la loi du 13 mai 1955 ;*
- *principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs.*

### ***Décisions et motifs critiqués***

*Les juges d'appel ont décidé que l'Etat peut être déclaré responsable du chef du dommage causé par les fautes commises par le pouvoir législatif et que ni l'article 58 de la Constitution, ni le principe relatif à la séparation des pouvoirs ne s'y opposent. Les juges d'appel ont encore décidé que la commission d'enquête parlementaire a commis une faute en établissant de manière imprudente un rapport public et que les défendeurs ont ainsi été lésés de sorte que la responsabilité du demandeur est engagée sur la base des considérations suivantes :*

*« Les causes de la demande*

*Les défendeurs exposent :*

- *que la première requérante est une association ayant un but religieux. Elle est aussi connue sous la dénomination française 'Eglise Universelle du*

*Royaume de Dieu' et sous la dénomination portugaise 'Igreja Universai do Reino de Deus' (IURD).*

*- que cette requérante constitue en Belgique une section d'un mouvement religieux international né au Brésil sous sa dénomination portugaise.*

*- qu'outre le travail religieux, cette association ecclésiastique est aussi active dans des œuvres de charité et dans l'aide sociale (notamment l'aide alimentaire, la réintégration des délinquants et des toxicomanes, etc...).*

*- que les deuxième, troisième et quatrième requérants sont des administrateurs actifs de cette association sans but lucratif, respectivement en leur qualité de président, secrétaire et trésorier.*

*Ils invoquent que la Chambre des Représentants a établi un rapport sous la dénomination 'Session ordinaire 1996-1997 – 28 avril 1997 – Enquête Parlementaire visant à élaborer une politique en vue de lutter contre les pratiques illégales des sectes et le danger qu'elles représentent pour la société et pour les personnes, particulièrement les mineurs d'âge' et que ce rapport est diffusé publiquement et peut être obtenu par quiconque.*

*Ils soutiennent que ce rapport reproduit des imputations, des accusations et des affirmations non prouvées à charge de la première requérante ou du mouvement religieux international portant le même nom dont elle constitue une section en Belgique, comme étant des faits réels. A savoir :*

*- à la page 319 (volume I) il est mentionné notamment*

*'Il s'agit apparemment d'une véritable organisation criminelle. Il s'agit d'une forme extrême de 'mercantilisation de la croyance' '.*

*'Ce n'est en réalité qu'une vaste 'entreprise d'escroquerie'. 'Le train de vie des dirigeants est très élevé (...)'.*

*- à la page 320 on invoque sans preuve un comportement dissolu : 'L'organisation aurait également été le théâtre de nombreux scandales sexuels'.*

*- plus loin à la page 320, on insinue l'implication dans des pratiques criminelles :*

*'L'une d'elles aurait été achetée avec l'argent de la mafia colombienne'.*

*‘Les dirigeants de l’IURD seraient également mêlés à ‘des trafics de stupéfiants et à des trafics d’armes à travers le Paraguay et le Portugal’ ‘.*

*‘Les activités en Belgique, d’ailleurs subventionnées par l’organisation brésilienne, pourraient donc n’être qu’une façade visant à dissimuler des activités illicites. La présence de l’IURD au Luxembourg « pourrait indiquer » que cette organisation se livre aussi à des activités liées au ‘blanchiment de capitaux’ ‘.(pages 4 et 5 de l’arrêt attaqué).*

*‘La juridiction*

*La demande introduite par les défendeurs vise à réparer le dommage prétendu qu’ils attribuent aux fautes commises par la commission parlementaire. La demande est fondée sur les articles 1382 et 1383 du Code civil et concerne exclusivement les droits subjectifs des défendeurs. L’article 144 de la Constitution dispose que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des cours et tribunaux. Il ne peut être tenu compte de la qualité des parties en cause, ni de la nature des actes qui auraient causé une violation du droit, mais uniquement de la nature du droit violé qui constitue l’objet du litige.*

*Conformément à l’article 556 du Code judiciaire, les cours et tribunaux connaissent de toutes les demandes sauf celles qui sont soustraites par la loi à leur juridiction.*

*L’article 58 de la Constitution ne prive pas le juge de la décision sur une demande d’indemnisation du chef d’une faute prétendue d’un membre de la Chambre, ou d’une institution créée au sein de la Chambre. L’immunité des membres de la chambre invoquée par l’Etat belge ne concerne pas la juridiction mais le fond de la cause : à savoir la détermination de la responsabilité ou du défaut de responsabilité (voir ci-dessous).*

*La responsabilité de principe*

*La responsabilité de l’Etat en raison du comportement de ses organes.*

*L’Etat, tout comme les citoyens, est soumis aux règles de droit et aucune disposition légale ni aucun principe général du droit ne dispense l’Etat du devoir général de diligence dont le non-respect est sanctionné par les articles 1382 et 1383 du Code civil. L’Etat peut être déclaré responsable du dommage causé par les fautes commises par ses organes. En principe, la faute d’un organe entraîne la responsabilité directe de l’Etat sur la base des articles*

*1382 et 1383 du Code civil si cet organe a agi dans les limites de sa compétence légale ou doit être considéré par toute personne raisonnable et prudente comme ayant agi dans ces limites.*

*La responsabilité extra contractuelle de l'Etat ne se limite pas au pouvoir exécutif mais vaut aussi à l'égard des autres pouvoirs qui constituent l'autorité étatique et donc aussi le pouvoir législatif.*

*Quant aux enquêtes parlementaires, il y a lieu de se référer à la loi du 30 juin 1996 modifiant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires et l'article 458 du Code pénal.*

*L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 mai 1880 est libellé comme suit :*

*'Article 1<sup>er</sup> : Les Chambres exercent le droit d'enquête conféré par l'article 56 de la Constitution, conformément aux dispositions suivantes'.*

*'Les enquêtes menées par les Chambres ne se substituent pas à celles du pouvoir judiciaire avec lesquelles elles peuvent entrer en concours, sans toutefois en entraver le déroulement'.*

*Aux termes de l'article 3, les réunions de la commission sont publiques à moins que la commission ne décide le contraire. Les membres de la commission sont tenus au secret en ce qui concerne les informations recueillies à l'occasion des réunions non publiques de la commission mais la commission peut lever l'obligation de secret sauf si elle s'est expressément engagée à le préserver.*

*La Chambre ou la commission, ainsi que leurs présidents pour autant que ceux-ci y soient habilités, peuvent prendre toutes les mesures d'instruction prévues par le Code d'instruction criminelle. A cette fin, elles peuvent adresser une requête au premier président de la cour d'appel qui désigne un conseiller. Le magistrat désigné est placé sous la direction du président de la commission. Il établit un rapport écrit. La commission peut aussi demander des renseignements au procureur général qui peut refuser d'accéder à la demande mais le requérant peut alors introduire un recours (article 4).*

*Aux termes de l'article 8, toute personne autre qu'un membre de la Chambre qui assiste ou participe aux réunions non publiques de la commission, est tenue de prêter le serment de respecter le secret des travaux. Les procès-verbaux constatant des indices ou des présomptions d'infractions*



*seront transmis au procureur général près la cour d'appel pour y être donné telle suite que de droit (article 10).*

*La commission consigne la relation de ses travaux dans un rapport public (article 13).*

*Le droit d'enquête est qualifié par la doctrine comme un attribut de la compétence des chambres législatives, et parfois aussi comme la conséquence naturelle du droit d'initiative. Le droit d'enquête est exercé par la Chambre elle-même ou par une commission formée dans son sein (article 2). Le droit d'enquête est exercé de manière collective et il se distingue donc du droit d'initiative individuel des membres de la Chambre. Le rapport public de l'enquête est obligatoire.*

*Tant dans l'exécution des actes d'instruction relatifs aux sectes que dans le rapport, la commission chargée de l'enquête sur les sectes a agi dans le cadre de ses compétences en tant qu'organe de l'Etat. L'Etat belge est donc en principe susceptible de faire l'objet d'une action en responsabilité fondée sur les articles 1382 et 1383 du Code civil du chef de fautes ou de négligences dommageables commises par la commission. L'acte dommageable ne doit pas nécessairement émaner de l'assemblée plénière de la chambre, de sorte que l'approbation d'une partie limitée seulement du rapport lors de l'assemblée plénière du 7 mai 1997 ne fait pas obstacle à la responsabilité de l'Etat belge pour les actes faits par un de ses organes.*

#### *L'exception de l'article 58 de la Constitution*

*Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. Cette immunité vaut tant pour les actions publiques que pour les actions civiles, dans la mesure où cette opinion est émise dans l'exercice de ses fonctions.*

*En fait aussi partie l'expression de l'opinion d'un membre des chambres qui est reproduite dans les documents parlementaires, plus particulièrement dans les documents qui font partie des travaux parlementaires d'autant plus lorsque leur publication est prescrite. Il est fait état ci-dessus de la compétence conférée à la Chambre des représentants et au Sénat sur la base de l'article 56 de la Constitution et du caractère obligatoire de la publication d'un rapport lorsque les travaux de la commission prennent fin. La rédaction*

*et la publication d'un rapport d'une commission d'enquête relève donc 'de l'exercice de la fonction' du mandat parlementaire, même si cette notion est interprétée de manière stricte.*

*L'article 58 de la Constitution n'a toutefois pas pour effet que l'Etat pourrait invoquer cette immunité qui ne donne pas lieu à l'immunité de principe de l'Etat belge pour les actes ou les négligences de ses organes, fût-ce une commission d'enquête d'une chambre législative. La responsabilité de l'Etat n'est pas exclue du fait que la responsabilité personnelle de l'organe lui-même pour le fait dommageable qu'il a commis ne peut être mise en péril soit parce que l'organe peut être disculpé en raison d'une erreur invincible de cet organe ou d'une autre cause d'exonération de sa responsabilité qui lui est propre, soit parce que cet acte est certes une faute mais que l'organe est exonéré personnellement de la responsabilité à laquelle il peut donner lieu.*

#### *La séparation des pouvoirs constitutionnelle*

*Aucune disposition constitutionnelle ou légale ne soustrait l'Etat belge, en ce qui concerne le pouvoir législatif dans l'exercice de ses fonctions, à l'obligation de réparer le dommage que ce pouvoir aurait causé à autrui par sa propre faute comme prévu par les articles 1382-1383 du Code civil.*

*Il a déjà été décidé : 'Même une stricte séparation des pouvoirs n'implique pas que l'Etat serait soustrait à son obligation (de réparer le dommage) qui a été causé aux tiers par un acte fautif ou une négligence de ses organes du pouvoir exécutif (Cass. 5 novembre 1920...) – arrêt Flandria n.v.h. ou du pouvoir judiciaire (Cass. 19 décembre 1991...) – Arrêt Anca n.v.h.. Il n'y a pas lieu d'apprécier autrement les conséquences du principe de la séparation des pouvoirs sur la responsabilité éventuelle de l'Etat pour les actes législatifs'.*

*Le principe de la séparation des pouvoirs ne peut être invoqué pour soutenir que l'Etat belge ne pourrait être déclaré responsable en cas d'agissement négligent du pouvoir législatif. L'Etat est en effet déclaré responsable non pas en tant que 'pouvoir législatif' mais en tant que personne morale unique et indivisible qui est personnellement responsable du chef du dommage résultant des comportements fautifs ou des négligences de ses organes.*

*'Les fautes invoquées*

*(...)*

*Le devoir de précaution*

*Il ne peut se déduire des documents produits que l'enquête même telle qu'elle a été menée, a violé de manière fautive les intérêts des défendeurs (voir plus haut). Si le rapport public de l'enquête doit remplir les critères de précaution et l'autorité est aussi liée par la norme de diligence.*

*Les défendeurs reprochent principalement à la publication de contenir des imputations calomnieuses. Ils les considèrent d'autant plus dommageables eu égard à l'autorité dont est revêtue la Chambre des représentants. Ils considèrent comme étant fautif le fait que certaines déclarations faites à propos de la communauté religieuse et de ses membres – sans aucune indication de crédibilité, a fortiori de preuve – sont présentées comme des 'faits'.*

*Les défendeurs ont reproduit ci-dessus certains passages incriminés. La communauté religieuse est en outre mentionnée dans le tableau synoptique (Rapport, volume 2, p. 243 n° 62) et les défendeurs estiment que l'indication dans cette liste exprime en tout cas un jugement de valeur de la part de la Commission. Le caractère public, la diffusion publique et la publicité sont considérés comme fautifs et dommageables.*

*Le rapport a été établi au nom de la commission d'enquête, contient deux volumes et est public. La commission prétend qu'elle fait ainsi rapport de la mission qui a été attribuée à la commission par l'assemblée plénière de la Chambre. Elle veut soumettre les constatations, analyses, propositions ou recommandations, tant celles qu'elle a enregistrées que celles qu'elle a adoptées, au débat public de la Chambre et en même temps aux citoyens (page 5).*

*'L'unique' objectif de la commission est de combattre l'abus par certaines personnes ou associations des libertés fondamentales garanties par la Constitution qui doivent être intégralement respectées (page 5).*

*Il est fait état de l'ampleur de l'enquête et de son caractère contradictoire qui montrent que la commission a entendu se livrer à une enquête objective, sans a priori. 'Peut-être les conclusions de la commission ont-elles d'autant plus de poids qu'elles sont le fruit d'un travail objectif. Nous*

*l'espérons'. La commission aurait trahi sa mission en cachant à l'opinion publique un certain nombre de constatations et de vérités désagréables mais hélas confirmées. (page 6)*

*Le rapport commence par la déclaration suivante : 'La commission d'enquête parlementaire a cherché à mener ses travaux dans un esprit tenant compte des exigences de la société contemporaine : l'objectivité, la vérité, la transparence, le pluralisme, le dépassement des clivages obsolètes, la responsabilité'. (page 5).*

#### **Analyse du texte incriminé**

*La partie du rapport de ' L'enquête parlementaire sur les sectes' qui traite de l'Eglise universelle du royaume de Dieu (UIRD) figure dans le volume I, partie 2, littera III, intitulée 'Eléments d'information fournis lors des auditions à huis clos (le plus souvent par des adeptes, ex-adeptes ou membres de leur famille)', p. 318 et suivantes. Il s'agit d'un texte suivi et le contenu de ce texte n'est pas attribué à un témoin ou une source déterminés, sauf lorsqu'il s'agit de la fortune du fondateur (voir ci-dessous) et lorsqu'il est mentionné à l'avant-dernier alinéa qu'un témoin souhaite préciser que l'église a choisi de s'installer à proximité de grands ports internationaux tels qu'Anvers et Rotterdam. Cette considération est suivie, dans le même paragraphe par la réflexion que les activités en Belgique pourraient n'être qu'une façade visant à dissimuler des activités illicites. Le dernier alinéa énonce que la présence de l'IURD au Luxembourg pourrait indiquer que cette organisation se livre aussi à des activités liées au blanchiment de capitaux.*

*La description de la communauté religieuse commence par quelques éléments concernant sa création et la présomption ('soit') qu'elle soit issue du mouvement pentecôtiste. Ensuite vient presque immédiatement la phrase : 'Il s'agit apparemment d'une véritable association criminelle dont le seul but est l'enrichissement'. Le lieu de l'établissement de l'église (Anvers) et le prix du loyer des locaux suivent. Une adresse est indiquée à Bruxelles et il est indiqué que le siège officiel se trouve au Luxembourg. Suivant le rapport, le nombre de membres en Belgique se limite à vingt, pour la plupart des femmes de race noire, issues de pays de langue portugaise.*

*Le texte contient une description du mode de collecte d'argent auprès des membres, contre la promesse que leurs souhaits seront réalisés. Cette*

*partie du texte se termine par la phrase : 'Ce n'est en réalité qu'une vaste entreprise d'escroquerie'. Ailleurs dans le texte on constate que les dirigeants prétendent également pouvoir guérir du sida et qu'il s'agit d'une église des classes populaires et exploitées.*

*Selon certaines sources, indique le rapport, le dirigeant aurait amassé en 20 ans une fortune de quelque 100 millions de dollars et le train de vie des dirigeants est très élevé. L'organisation est propriétaire de 2000 temples, de 22 émetteurs radio et de 16 chaînes de télévision. 'L'une d'elles aurait été achetée avec l'argent de la mafia colombienne'. On insiste sur le caractère international de l'organisation.*

*Parmi ces données il est avancé que l'organisation aurait été le théâtre de nombreux scandales sexuels, que les dirigeants seraient mêlés à des trafics de stupéfiants et à des trafics d'armes à travers le Paraguay et le Portugal et qu'en France une plainte a été déposée à la suite du suicide d'un jeune qui a versé 40.000 francs belges pour trouver un emploi mais n'a rien obtenu.*

### **Contrôle**

*Les déclarations : 'En fait, il s'agit apparemment d'une véritable association criminelle dont le seul but est l'enrichissement' et 'Ce n'est en réalité qu'une vaste entreprise d'escroquerie' sont des déclarations affirmatives et formulées sans réserve. Elles sont fondées sur des faits et des constatations qui sont aussi formulés sans réserve (comme la référence à la fortune des dirigeants et les possessions de l'organisation). Une série d'associations sont précédées des termes 'serait' ou 'seraient' et le contenu ou la connotation de certaines est grave : mafia, blanchiment de capitaux, façade visant à dissimuler des activités illicites et formation de bandes.*

*Comme pour toute déclaration, texte ou publication, il faut tenir compte lors du contrôle de ce qui est exprimé de tout le contexte qui est supposé être connu par un lecteur normalement attentif. Ce lecteur doit adopter une attitude normalement critique à l'égard de ce qui est affirmé. Cela se réalise tout d'abord par l'identification de l'auteur et, en outre, notamment par la situation et l'évaluation de la source ou des sources, la prise en considération de l'objectif poursuivi par l'écrit et le mode d'enquête ou d'étude exprimé.*

*En l'espèce, l'auteur de l'écrit est revêtu d'une autorité spécifique : il s'agit d'une commission d'enquête parlementaire qui est compétente en*

*matière d'instruction comme un juge d'instruction. Le rapport de la commission commence en se référant à un certain nombre d'exigences qu'elle se pose à elle-même : 'l'objectivité, la vérité, la transparence, le pluralisme, le dépassement des clivages obsolètes, la responsabilité'. Il est particulièrement fait état de l'objectivité : 'Peut-être les conclusions de la commission ont-elles d'autant plus de poids qu'elles sont le fruit d'un travail objectif'. L'objet ou le groupe-cible de la publication dépasse le débat parlementaire et les décisions parlementaires : la commission veut soumettre ses constatations en même temps 'à un large débat des citoyens' en vue 'de lutter contre l'abus commis par certaines personnes ou associations'.*

*Le document doit être considéré à la lumière de cette autorité, de l'objectivité qu'elle s'est attribuée et de l'intention directe d'informer le public. Le contenu est particulièrement grave : l'organisation (dirigeants, membres,...) se voit imputer des infractions graves, dans deux cas sans aucune réserve et dans d'autres cas cette réserve est exprimée très légèrement et il est insinué que des faits particulièrement répréhensibles ont été commis dans divers domaines (crime, mœurs, enrichissement déraisonnable, exploitation). Le texte et le contexte semblent particulièrement vagues quant aux sources des informations reproduites. Les faits qui semblent être vraisemblables et les simples affirmations ne peuvent pas ou à peine être distingués l'un de l'autre dans le document.*

*Le texte condense aussi l'information et les affirmations relatives aux organisations religieuses voisines à l'étranger et celle sise en Belgique bien que cette dernière soit qualifiée de marginale puisqu'elle ne compte qu'une vingtaine de membres.*

*En principe, on ne peut reprocher à de telles publications de se référer à des témoins anonymes. Dans sa défense, l'Etat belge argumente toutefois que le texte n'est que la reproduction des affirmations des témoins et que 'ces informations ont été simplement rassemblées', sans que la commission se prononce sur leur degré de crédibilité (voir les conclusions de l'Etat belge du 8 novembre 2001). La rédaction concrète de cette partie du rapport ne permet toutefois pas de conclure qu'elle doit ou peut être lue en ce sens. Le texte ne fait donc pas état d'une certaine distance par rapport aux sources et à leurs affirmations.*

*Le lecteur normalement attentif et critique de ce passage du rapport peut, au contraire, penser que l'information reproduite est fondée sur des sources contrôlées et que cette information est crédible, à tout le moins vraisemblable. L'intitulé du chapitre reprenant le texte 'Eléments d'information fournis lors des auditions à huis clos' ne contredit nullement cette attente.*

*Il ne suffit pas davantage d'indiquer dans l'introduction du rapport qu'il n'a jamais été question de déclencher une quelconque chasse aux sorcières d'autant plus que cette même introduction fait état des qualités de bien-fondé et d'objectivité.*

*La commission a été particulièrement imprudente et indélicate en incluant de cette manière les affirmations de quelques témoins anonymes dans le document rédactionnel qui impute notamment la criminalité et l'absence de norme à la communauté religieuse. La commission pouvait certainement concevoir que cette description pouvait nuire à l'organisation. Cette faute n'est pas excusée par la circonstance que l'association n'a pas répondu à l'invitation à être entendue ; cela n'a pas empêché la commission de respecter la prudence normale lors de la rédaction du rapport public.*

*Le tableau synoptique (partie II, p. 227) est introduit par l'avertissement que l'énumération ne constitue ni une prise de position ni un jugement de valeur de la part de la commission et que le fait pour un mouvement de figurer sur la liste ne signifie pas pour la commission qu'il s'agit une secte ou qu'il soit dangereux. Outre le pays d'origine, la date de fondation et le fondateur, le tableau indique uniquement que le mouvement est une dissidence du pentecôtisme. Cette partie du rapport ne donne pas lieu à la constatation d'une faute ou d'un défaut de diligence » (pages 11-16 et 18-22 de l'arrêt attaqué).*

### **Griefs**

*L'article 144 de la Constitution dispose que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.*

*L'article 556 du Code judiciaire dispose que les cours et tribunaux connaissent de toutes les demandes sauf celles qui sont soustraites par la loi à leur juridiction.*

*L'article 58 de la Constitution dispose qu'aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.*

*Cette disposition qui exprime la règle de l'immunité parlementaire comprend deux principes distincts qui sont tous deux essentiels au bon fonctionnement du parlement.*

*D'une part, l'article 58 de la Constitution garantit la liberté d'expression des membres de la Chambre. Cette liberté d'expression des membres de la Chambre, qui figure aussi à l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit nécessairement être absolue. Elle constitue en effet une condition nécessaire au bon fonctionnement du parlement et, dès lors, de la démocratie. La liberté d'expression à propos des choses d'intérêt public doit être possible sans restriction au sein du parlement. A défaut de liberté absolue d'expression, la démocratie ne peut fonctionner de manière adéquate. Cette règle n'a donc pas été instaurée en vue de la protection des intérêts des représentants eux-mêmes mais bien en vue de la protection de l'intérêt général.*

*La règle de la liberté absolue d'expression dans le cadre du débat parlementaire implique donc aussi que lorsqu'ils exercent leurs fonctions les membres des Chambres ne sont pas soumis au devoir de précaution tel que prévu aux articles 1382 et 1383 du Code civil. Une opinion émise dans le cadre d'un débat parlementaire ne peut donc pas être déclarée fautive au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil. Cela ressort du texte même de l'article 58 de la Constitution aux termes duquel aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions : sur la base de cette disposition les opinions émises dans le cadre des travaux parlementaires ne peuvent être soumises à aucune enquête.*

*D'autre part, l'article 58 de la Constitution implique que les débats parlementaires ne peuvent être soumis à un contrôle quelconque du pouvoir judiciaire. En ce sens, l'article 58 de la Constitution répercute le principe*



*général du droit de la séparation des pouvoirs en vertu duquel chaque organe de l'Etat est revêtu d'une fonction déterminée dans l'exercice du pouvoir étatique et cet organe peut exercer cette fonction à l'exclusion des autres organes. En vertu de ce principe et de l'article 58 de la Constitution le pouvoir judiciaire ne peut en principe pas statuer sur la régularité et la licéité de l'intervention du pouvoir législatif et plus particulièrement des débats au sein des chambres législatives. Les débats parlementaires ne peuvent donc en aucune façon être soumis au contrôle du pouvoir judiciaire et constituer le fondement d'une action en justice.*

*Cette règle tend à garantir la liberté absolue d'expression précitée et est donc essentielle, comme cette liberté absolue d'expression, au bon fonctionnement du parlement et de la démocratie.*

*L'immunité parlementaire contenue à l'article 58 de la Constitution ne concerne pas uniquement les déclarations orales du parlement mais aussi tous les écrits rédigés dans le cadre des travaux parlementaires.*

*En outre, cette immunité parlementaire concerne tous les travaux du parlement.*

*L'article 56 de la Constitution dispose que chaque chambre a le droit d'enquête. Ce droit d'enquête est développé par les articles 1<sup>er</sup> à 13 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires.*

*Conformément à l'article 13 de la loi du 13 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, la commission consigne la relation de ses travaux dans un rapport public. Elle acte ses conclusions et formule, le cas échéant, ses observations quant aux responsabilités que l'enquête révèle et ses propositions sur une modification de la législation.*

*Il ressort de cette disposition que le rapport de la commission d'enquête parlementaire est la simple reproduction des travaux et des conclusions de la commission.*

*Les travaux qui ont lieu dans le cadre de l'enquête parlementaire relèvent essentiellement des tâches des chambres législatives et bénéficient dès lors aussi de la protection de l'article 58 de la Constitution. Les opinions émises dans le cadre de l'enquête parlementaire ainsi que la reproduction écrite de ses travaux dans le rapport, ne peuvent, dès lors, être déclarées fautives au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil. En outre, ni les débats*

*menés dans le cadre de l'enquête parlementaire ni le rapport qui en est la reproduction ne peuvent être soumis à un contrôle judiciaire.*

*En l'espèce, les juges d'appel ont soumis l'enquête qui a été menée au sein de la commission d'enquête parlementaire et les conclusions de la commission d'enquête au contrôle de précaution prévu par les articles 1382 et 1383 du Code civil. Les juges d'appel ont décidé qu'il n'apparaît pas que l'enquête elle-même, telle qu'elle a été menée, a violé de manière fautive les intérêts des défendeurs, mais que le rapport public ne satisfait pas aux critères de précaution.*

*Les juges d'appel ont considéré que la commission d'enquête parlementaire est revêtue d'une certaine autorité, que le rapport s'attribue lui-même une certaine objectivité et qu'il a pour objet d'informer le public. Les juges d'appel ont reproché à la commission parlementaire d'imputer des infractions graves à charge de la première défenderesse, dans deux cas sans formuler de réserve, sans préciser les sources de ces affirmations et sans prendre ses distances par rapport à ces sources, de sorte que l'impression est créée que l'information est crédible. Les juges d'appel ont considéré que la commission a été particulièrement imprudente en reproduisant de cette manière les affirmations de quelques témoins anonymes dans le rapport.*

*Dès lors que le rapport n'est que la reproduction des travaux et des conclusions de la commission d'enquête parlementaire, en décidant que la commission a commis une faute en imputant des infractions graves à la première défenderesse dans le rapport sans préciser les sources de ces affirmations et sans prendre de distance par rapport à ces sources, les juges d'appel ont considéré et critiqué les conclusions même de la commission d'enquête parlementaire et ont critiqué ainsi une opinion qui a été émise dans le cadre des travaux parlementaires.*

*En décidant ainsi que l'opinion qui a été émise au sein de la commission d'enquête parlementaire est fautive, les juges d'appel ont violé les articles 56 et 58 de la Constitution, 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 1382 et 1383 du Code civil et les articles 1<sup>er</sup> à 13 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires.*

*En se mêlant de la manière précitée directement des travaux de la Chambre des représentants, en exerçant un contrôle sur celles-ci et en*

*exprimant une opinion à ce propos, ils ont violé les articles 56 et 58 de la Constitution, les articles 1<sup>er</sup> à 13 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires et le principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs. Il n'est pas dérogé à ces constatations par le fait que ce n'est pas un membre du parlement qui est condamné mais l'Etat belge.*

*Il s'ensuit qu'en décidant qu'ils sont compétents pour statuer sur la demande et en déclarant cette demande recevable en fondée, les juges d'appel ont violé les dispositions et le principe général du droit cités par le moyen.*

### **III. La décision de la Cour**

1. Les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir législatif et des parlementaires n'impliquent pas que l'Etat serait, d'une manière générale, soustrait à son obligation d'indemniser le dommage causé à autrui par une faute du Parlement.

En disposant que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des cours et tribunaux, l'article 144 de la Constitution place tous les droits civils sous la protection du pouvoir judiciaire.

Afin de réaliser cette protection le constituant n'a pas tenu compte de la qualité des parties en cause et pas davantage de la nature des actes violant un droit, mais bien et exclusivement de la nature du droit faisant l'objet du litige.

Tout comme les citoyens, l'Etat est soumis à des règles de droit, parmi lesquelles celles qui concernent l'indemnisation du dommage causé par des fautes portant atteinte aux droits subjectifs et aux intérêts légitimes des parties.

2. La protection offerte par l'article 144 de la Constitution n'autorise pas le juge à contrôler, directement ou indirectement, la manière dont le Parlement exerce son droit d'enquête ou prend sa décision ni, partant, la manière dont les parlementaires expriment leur opinion.

3. L'article 56 de la Constitution dispose que chaque Chambre a le droit d'enquête. La Constitution ne limite pas ce droit.

4. L'article 58 de la Constitution dispose qu'aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votés émis dans l'exercice de ses fonctions.

5. Ces dispositions sont conformes aux limitations que la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans l'interprétation de la Cour européenne des droits de l'homme, impose au droit de contrôler les actes du Parlement et de ses membres.

L'immunité parlementaire sert un but légitime : la protection de la liberté d'expression au sein du Parlement et le maintien de la séparation des pouvoirs entre le législateur et le juge. Ne constitue pas une atteinte disproportionnée au droit d'accès au juge la circonstance que le juge ne peut décider si une opinion d'un parlementaire ou d'une commission parlementaire constituait une faute susceptible d'entraîner la responsabilité de l'Etat fédéral.

6. Cette liberté ne comprend pas seulement les déclarations orales des parlementaires mais aussi leurs écrits. Elle comprend en outre tous les travaux parlementaires et dès lors également ceux d'une commission d'enquête parlementaire instituée en application de l'article 56 de la Constitution et de la loi du 3 mai 1980 sur les enquêtes parlementaires.

7. Si les citoyens avaient le droit d'introduire une réclamation contre l'Etat sur la base d'une opinion prétendument émise de manière incorrecte dans le cadre des travaux parlementaires, cette liberté serait limitée en violation de la Constitution.

8. Les juges d'appel ont présupposé que l'article 58 de la Constitution n'exclut pas que l'Etat belge est responsable de l'opinion fautive dommageable exprimée dans le cadre des travaux d'une commission d'enquête parlementaire. Ensuite, les juges d'appel ont contrôlé le rapport de cette commission d'enquête à la lumière de la norme de précaution des articles 1382 et 1383 du Code civil.

Ils ont limité ainsi, en violation de l'article 58 de la Constitution, la liberté d'expression garantie par cet article.

9. Le moyen est fondé.

**Par ces motifs,**

La Cour

Casse l'arrêt attaqué sauf en tant que les juges d'appel ont déclaré l'appel recevable.

Ordonne que mention du présent arrêt sera faite en marge de l'arrêt partiellement cassé.

Réserve les dépens pour qu'il soit statué sur ceux-ci par le juge du fond.

Renvoie la cause ainsi limitée devant la cour d'appel d'Anvers.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, en audience plénière, à Bruxelles, où siégeaient le président Ivan Verougstraete, les présidents de section Edward Forrier, Claude Parmentier, Robert Boes et Ernest Waûters, les conseillers Christian Storck, Ghislain Londers, Didier Batselé et Albert Fettweis, et prononcé en audience publique et plénière du premier juin deux mille six par le président Ivan Verougstraete, en présence du procureur général Marc De Swaef, avec l'assistance du greffier Philippe Van Geem.

Traduction établie sous le contrôle du président Verougstraete et transcrite avec l'assistance du greffier Marie-Jeanne Massart.

Le greffier,

Le président,

## **Cour de cassation de Belgique**

### **Arrêt**

N° C.02.0570.F

**ETAT BELGE**, représenté par le ministre de la Justice, dont le cabinet est établi à Bruxelles, boulevard de Waterloo, 115,

demandeur en cassation,

représenté par Maître Paul Wouters, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Ixelles, rue Vilain XIII, 17, où il est fait élection de domicile,

**contre**

**F. J. M. L.**,

défenderesse en cassation,

représentée 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.

**I. La procédure devant la Cour**

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 4 juillet 2002 par la cour d'appel de Bruxelles.

Le conseiller Albert Fettweis a fait rapport.

Le premier avocat général Jean-François Leclercq a conclu.

**II. Les moyens de cassation**

Le demandeur présente deux moyens libellés dans les termes suivants :

***Premier moyen******Dispositions légales violées***

- articles 1382 et 1383 du Code civil ;
- article 149 de la Constitution ;
- article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955.

***Décisions et motifs critiqués***

*L'arrêt commence par rappeler que*

*« Le retard de fixation devant le tribunal procède de l'insuffisance du nombre de magistrats francophones du siège au tribunal de première instance de Bruxelles ;*

*La réalité de cette situation, qui dure depuis plusieurs années, n'est pas contestée par l'Etat qui reconnaît ainsi, à titre exemplatif, qu'en décembre 1999, sur un cadre légal de 101 places de juge, 30 postes restaient à pourvoir et en septembre 2000, sur un cadre légal de 105 juges, 23 postes n'étaient pas*

*pourvus (dont 22 francophones) ; (...) en mars 2001, 25 places étaient vacantes (dont 23 francophones) (cfr. l'extrait du rapport de la commission concernant l'arriéré judiciaire à Bruxelles du 7 décembre 1999 publié au J.T., 2000, p. 247, ainsi que les chiffres cités dans la question parlementaire du 22 mars 2001, Sénat, 2-103) ;*

*L'Etat attribue cet état de fait au manque de candidats francophones aptes à répondre aux exigences de bilinguisme énoncées par l'article 43, § 5, de la loi sur l'emploi des langues en matière judiciaire, disposition qui impose que 2/3 des magistrats de première instance à Bruxelles soient bilingues légaux (c'est-à-dire ayant réussi l'examen d'aptitude organisé par l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> avril 1970 modifié par celui du 11 septembre 1974) - alors que d'aucuns estiment que cette exigence est en contradiction :*

*- d'une part, avec la disproportion existant entre les affaires françaises et flamandes portées devant ce tribunal (cfr. à ce propos, les statistiques de première instance et le rapport relatif à la situation du tribunal correctionnel de Bruxelles pour l'année 1996, et l'extrait suivant de la conclusion générale de l'étude relative à l'arriéré judiciaire publiée dans le numéro spécial du J.T. du 1<sup>er</sup> mars 1997 (p. 137 et suivantes) : 'les quotas de magistrats unilingues doivent être fixés non pas de manière arbitraire mais en fonction du nombre des procédures civiles et pénales introduites dans chaque langue, ces quotas devant pouvoir être modifiés à l'avenir selon l'évolution linguistique révélée par les statistiques annuelles des affaires à juger' (n° 22) ;*

*- d'autre part, avec l'interdiction faite aux magistrats par la loi du 11 juillet 1994 de siéger dans une autre langue que celle de leur diplôme, paradoxe dénoncé notamment par B. Dejemeppe dans l'article 'Les frontières du bilinguisme dans la magistrature', J.T., 1984, pp. 327 et suivantes et par X. Baeselen et N. Lagasse dans leur article 'La situation des tribunaux bruxellois : le pessimisme d'un constat...', Journal des procès n° 341, janvier 1998, p. 14) ;*

*Les conclusions de la commission mise sur pied pour déterminer les causes de l'arriéré judiciaire à Bruxelles (rapport précité du 7 décembre 1999) confirment cette analyse lorsqu'elles énoncent notamment : 'Au tribunal de première instance de Bruxelles et au parquet de première instance, le fait que le cadre est incomplet est la cause principale, sinon unique de l'arriéré...' (la*



*commission cite des chiffres et poursuit) : 'Les conséquences de cette situation sur le bon fonctionnement de ces institutions et sur la qualité du service public sont à ce point dramatiques qu'il est inutile et également inopportun de chercher à attribuer à l'arrière d'autres causes et solutions, nécessairement plus accessoires, tant qu'aucune solution permettant très rapidement à ces institutions de fonctionner avec un effectif normal n'aura été trouvée. Cette situation entraîne une charge de travail insurmontable pour les magistrats qui tentent malgré tout de maintenir le service à un niveau aussi élevé que possible' (J.T., 2000, p. 252) ;*

*Toutefois, l'Etat attire l'attention sur le fait qu'il a tenté d'apporter un remède à cette situation de différentes manières :*

*- en nommant des candidats qui ne répondent pas aux exigences linguistiques, mais sans succès puisque plusieurs nominations effectuées dans ces conditions et en contravention manifeste aux dispositions d'ordre public de la loi du 15 juin 1935 ont été annulées par le Conseil d'Etat (arrêts des 9 octobre 1996, J.T., 1997, p. 45 et 26 mars 1997, Koot/Etat belge, inédit, n° 65.647) ;*

*- en instaurant, par la loi du 10 février 1998, des juges de complément qui échappent aux exigences de la loi sur l'emploi des langues dans la mesure où ils ne font pas partie du cadre légal du tribunal de première instance de Bruxelles et ne doivent, dès lors, pas subir l'examen linguistique précité (cfr. Joëlle Matray, 'Les juges de complément, Commentaire de la loi du 10 février 1998', J.T., 1998, p. 330) ;*

*- en assouplissant les exigences de cet examen et en organisant des cours de néerlandais en vue de permettre à plus de candidats francophones de réussir cette épreuve ;*

*Il ajoute qu'il est impuissant à modifier la loi du 15 juin 1935 à défaut d'accord politique à ce propos, faisant ainsi allusion à l'aspect communautaire de la situation ».*

*L'arrêt décide ensuite, pour rejeter l'appel introduit par le demandeur comme étant non fondé, l'en débouter et le condamner à payer à la défenderesse la somme d'un euro à titre provisionnel, que*

*« Ces moyens ne sont pas pertinents pour au moins quatre motifs :*

- d'une part, s'il peut être admis que le ministre de la Justice a, au cours de ces dernières années, tenté de trouver des solutions au déficit de juges auprès du tribunal de première instance de Bruxelles, il est tout aussi évident qu'il n'y est pas arrivé puisque ce problème persiste toujours actuellement - et avec lui celui de l'arriéré judiciaire devant cette juridiction ; (...) dès lors, les solutions provisoires ou tentatives de solutions ébauchées sont insuffisantes pour apporter au problème endémique que représente cette situation des remèdes appropriés (ainsi le rapport précité de la commission relative à l'arriéré à Bruxelles qui constate l'enlisement progressif de la situation est-il largement postérieur à la nomination de juges de complément en 1998) ;

- d'autre part, même si aucune faute précise ne peut être épinglée dans le comportement de l'exécutif à ce propos, il convient de ne pas oublier que la mise en cause de l'Etat concerne également son activité (ou inactivité) en tant que législateur (cet aspect étant développé ci-après) ;

- par ailleurs, l'Etat ne peut invoquer sa propre impuissance (ou plutôt le défaut de consensus politique entre les communautés) pour justifier sa carence à organiser de manière efficace le service public de la Justice à Bruxelles comme il en a l'obligation, au regard non seulement du critère général de prudence et de bonne administration qui sert de guide dans l'appréciation de la responsabilité de l'Etat dans le cadre des articles 1382 et 1383 du Code civil, mais également de l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; (...) cette impuissance ne pourrait être justifiée que par la démonstration d'un cas de force majeure qui n'est ni invoqué ni a fortiori démontré en l'espèce ;

- enfin, l'Etat semble perdre de vue que le manque d'effectif devant le tribunal de première instance de Bruxelles fait partie d'une problématique plus vaste, soit celle de l'arriéré judiciaire des juridictions francophones bruxelloises, qui entrave le fonctionnement normal, non seulement du tribunal, mais également de la cour d'appel de Bruxelles (ci-après) ; (...) l'on ne peut donc isoler le cas de (la défenderesse) - ou plutôt les lenteurs de son procès - du contexte général dans lequel il s'inscrit ; (...) c'est dans cette perspective

*plus globale qu'il convient d'envisager la responsabilité de l'Etat dans sa fonction législative ».*

### **Griefs**

*La mise en cause de la responsabilité quasi-délictuelle du pouvoir exécutif, sur la base des articles 1382 ou 1383 du Code civil, suppose démontrée l'existence d'une faute, d'un dommage et d'un lien de causalité entre la faute et le dommage.*

*L'existence d'un dommage dans le chef de la défenderesse est un élément nécessaire mais non suffisant pour mettre en oeuvre les mécanismes de la responsabilité civile et l'application des articles 1382 et 1383 du Code civil, le dommage dont question devant encore trouver son origine dans une faute avérée.*

*En l'espèce, l'arrêt fait application des articles 1382 et 1383 du Code civil. Partant du constat que les problèmes liés au déficit de juges au sein du tribunal de première instance de Bruxelles subsistent à l'heure actuelle, en dépit des solutions provisoires qui ont été apportées pour remédier à la situation ou des tentatives de solutions ébauchées, il décide que le pouvoir exécutif, en la personne du demandeur, est responsable, à tout le moins en partie, de cette situation, sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil, c'est-à-dire qu'il a commis une faute à l'origine du dommage subi par la partie défenderesse.*

*L'arrêt n'identifie cependant aucune faute ou manquement précis dans le chef du pouvoir exécutif, bien au contraire puisqu'il relève, de manière expresse, qu'« aucune faute précise ne peut être épinglée dans le comportement de l'exécutif à ce propos ». Par ailleurs, le seul dépassement du délai raisonnable, dont question à l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'implique pas nécessairement, et à lui seul, l'existence d'une faute au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil.*

*Il s'ensuit que l'arrêt ne justifie pas légalement sa décision de retenir la responsabilité de l'exécutif sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil, le seul dépassement du délai raisonnable et l'existence d'un dommage subi par la défenderesse ne permettant pas de conclure, sans plus, à l'existence d'un*

*comportement fautif au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil dans le chef du demandeur (violation des articles 1382 et 1383 du Code civil ainsi que, par voie de conséquence, de l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955). A tout le moins, l'arrêt est entaché de contradiction et, partant, viole l'article 149 de la Constitution, dans la mesure où il décide, d'une part, qu'aucune faute précise ne peut être épinglée dans le comportement de l'exécutif et, d'autre part, retient quand même la responsabilité de celui-ci dans les problèmes liés au déficit de juges au sein du tribunal de première instance de Bruxelles, au nombre desquels figure le traitement anormal subi par l'affaire de la défenderesse, ce qui implique précisément la reconnaissance d'une faute dans le chef du pouvoir exécutif (violation de l'article 149 de la Constitution).*

### ***Second moyen***

#### ***Dispositions légales violées***

- *articles 33, 36 et 42 de la Constitution ;*
- *article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955 ;*
- *principe général du droit de la séparation des pouvoirs ;*
- *articles 1382 et 1383 du Code civil.*

#### ***Décisions et motifs critiqués***

*L'arrêt, pour déclarer l'appel du demandeur non fondé et l'en débouter, dire la demande nouvelle de la défenderesse fondée et, en conséquence, condamner le demandeur à payer la somme d'un euro à titre provisionnel, décide que le retard de fixation devant le tribunal de première instance de Bruxelles procède de l'insuffisance du nombre de magistrats francophones du siège au tribunal et que la situation procédurale anormale que connaît la*

*cause de la défenderesse devant la cour d'appel de Bruxelles procède d'une insuffisance criante, et non contestée, d'effectifs au sein de cette juridiction.*

*Selon l'arrêt,*

*« C'est à bon droit que (la défenderesse) met en cause la responsabilité du législateur belge en raison du retard anormal considérable qu'a pris le traitement de son affaire par les juridictions bruxelloises, lui reprochant de ne pas avoir pris les mesures adéquates (augmentation des cadres et des budgets, modification éventuelle de la loi du 15 juin 1935) qui eussent permis au tribunal de première instance et à la cour d'appel de Bruxelles, d'une manière générale, de remplir adéquatement leur mission de service public et, en particulier, de pouvoir traiter la cause de (la défenderesse) de manière efficace et dans le délai normal prescrit par l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;*

*Les objections formulées à cet égard par (le demandeur) ne sont pas pertinentes ; (...) elles sont rencontrées dans l'ordre de leur présentation énumérée ci-avant dans la mesure où elles ne l'ont pas déjà été ;*

*Il convient préalablement d'écarter le moyen fondé sur le principe de la séparation des pouvoirs qui s'opposerait à ce que l'exécutif - seule partie à la cause selon (le demandeur) - ait à répondre des fautes du législatif ;*

*Ce n'est pas le ministre de la Justice qui est à la cause, ni le seul pouvoir exécutif, comme le soutient (le demandeur), mais l'Etat belge dans sa globalité, personne morale unique, qui est appelé à répondre des fautes qu'auraient pu commettre ses organes, qu'ils appartiennent à la sphère exécutive, législative ou judiciaire ; (...) ces différents pouvoirs, bien que distincts, n'ont pas, comme tels, la personnalité juridique et ne peuvent donc être attraités en tant que tels devant une juridiction ;*

*C'est donc à juste titre que (la défenderesse) a cité (le demandeur) en raison des fautes qu'elle reproche tant au pouvoir exécutif qu'au législateur ; (...) son action est dirigée contre la collectivité publique dont émane l'acte (ou l'abstention) litigieux(se) (M. Mahieu et S. van Drooghenbroeck, 'Responsabilité de l'Etat législateur', J.T., 1998, p. 820 et suivantes, en particulier n° 189, p. 834) ; (...) l'Etat belge est valablement représenté par le*

*ministre qui a la matière concernée par le procès dans ses compétences (Bruxelles, 7 décembre 2000, J.T., 2001, p. 385 ; Bruxelles, 5 janvier 2000, R.W., 2001-2002, p. 1003 ; civil Bruxelles, 9 février 1990, inédit, cité par M. Dony, Le droit belge, p. 172 ; cfr également les conclusions du procureur général J. Velu sous Cass., 19 décembre 1991, J.T., 1992, p. 142 et suivantes, en particulier n° 44 et les références citées) ;*

*Par ailleurs, (...) la distinction opérée entre, d'une part, l'Etat (exécutif et judiciaire), susceptible de voir sa responsabilité engagée à l'égard des citoyens et ses fautes sanctionnées par les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, et, d'autre part, la Nation (le législatif) qui jouirait d'une immunité de principe en tant que détentrice de la souveraineté et émanation du peuple, est étonnante et sans fondement constitutionnel, légal, jurisprudentiel ou doctrinal ;*

*L'Etat belge, seul titulaire de la personnalité juridique, comprend trois pouvoirs qui, dans l'exercice de leurs compétences respectives, peuvent commettre des fautes lésant des droits individuels, commissions et omissions dont l'Etat en tant que tel doit répondre devant les tribunaux de l'ordre judiciaire par application de l'article 92 [lire : 144] de la Constitution ;*

*Le pouvoir législatif ne jouit d'aucune immunité de principe qu'aucun texte n'autorise ;*

*La responsabilité de l'Etat et son obligation de répondre vis-à-vis des particuliers, devant les cours et tribunaux, des fautes commises par ses organes furent progressivement reconnues par la jurisprudence depuis l'arrêt Flandria de la Cour de cassation du 5 novembre 1920 (Pas., 1920, I, p. 193, avec les conclusions du procureur général P. Leclercq) ; (...) cette évolution remarquable, fruit de la jurisprudence de la Cour de cassation, a été suivie - et parfois précédée - par celle des juges du fond qui admit la mise en cause de la responsabilité de la puissance publique - limitée au départ aux actes de l'exécutif dans sa fonction d'administrer et de réglementer (arrêts de la Cour de cassation du 7 mars 1963, Pas., I, 744 ; du 26 avril 1963, Pas., I, 905 et du 23 avril 1971, J.T., 1971, p. 689) - puis ultérieurement étendue aux actes accomplis dans la fonction de juger (arrêt du 19 décembre 1991 précité) (pour une description plus détaillée de cette évolution, cfr. article précité de M. Mahieu et S. van Drooghenbroeck) ;*

*(Le demandeur) soutient à tort que l'évolution doit s'arrêter là et qu'il ne saurait être question de mettre en cause la responsabilité de l'Etat législateur (qui, il est vrai, n'a pas encore été consacrée par la Cour de cassation bien que déjà admise par plusieurs juridictions, soit par ordre chronologique : civil Bruxelles, 15 janvier 1976, inédit, cité par M. Leroy dans 'La responsabilité de l'Etat législateur', J.T., 1978, p. 328 ; civil Bruxelles, 17 septembre 1982, Entr. et droit, 1987, 128 ; Liège, 9 février 1984, J.T., 1985, p. 320 et observations Jadot ; civil Bruxelles, 9 février 1990, précité ; Liège, 25 janvier 1994, Pas., 1993, II, p. 50 ; Bruxelles, 24 avril 1994, inédit, RG 73/90 et 155/90 ; cour du travail Liège, 6 avril 1995, C.D.S., 1995, p. 337; civil Bruxelles, 17 mars 1997, R.W., 1997, p. 257 ; Liège, 12 février 1998, J.L.MB., 1998, p. 502 et Bruxelles, 7 décembre 2000, J.T., 2001, p. 385) ;*

*La cour [d'appel] ne partage pas la thèse (du demandeur) pour les motifs suivants :*

*Aucune raison logique ne peut justifier l'immunité de principe dont bénéficierait l'Etat législateur ; (...) comme l'écrivent les auteurs déjà cités : '(...) ce mouvement (de mise en cause de la responsabilité de l'Etat) a dès à présent abouti à admettre la responsabilité de la puissance publique du fait de deux de ses fonctions : administrer ou réglementer et juger. S'expliquerait-on que la troisième fonction - légiférer - demeure un bastion d'immunité, sans pour autant heurter, outre une logique de cohérence, une certaine idée d'égalité entre les victimes de l'activité de la puissance publique ?' (M. Mahieu et S. van Drooghenbroeck, op. cit., n° 86) ;*

*Comme il fut déjà dit ci-dessus, aucun texte constitutionnel ni légal ne soustrait l'Etat législateur au contrôle des cours et tribunaux dès lors qu'une faute portant atteinte à des droits subjectifs légalement protégés a été commise dans l'exercice de cette activité (civil Bruxelles, 17 mars 1997 et observations ; Bruxelles, 7 décembre 2000, précités et L. Cornélis, Principes du droit belge de la responsabilité extra-contractuelle, n° 124) ;*

*A ces motifs basés sur un raisonnement a contrario, peut en être ajouté un autre, fondé sur un argument d'analogie ;*

*Il n'est actuellement plus contesté que l'administration est responsable des fautes qu'elle commet dans l'exercice de son activité réglementaire ; or, qu'est-ce que réglementer sinon exercer un pouvoir décisionnel en édictant des*

*textes de portée générale destinés à s'appliquer à toutes les situations répondant à certains critères définis ? (...) cette activité est semblable à celle du législateur qui vise à régir, par l'adoption de textes à portée générale, des situations individuelles ; (...) cette analogie est notamment mise en évidence par le professeur Delperée en ces termes : 'la fonction de réglementer s'apparente ainsi à la fonction de légiférer ; elle se différencie, par contre, de la fonction d'administrer. Réglementer et légiférer vont de pair. Pour celui qui entend faire abstraction un instant du cadre constitutionnel dans lequel le problème se pose, le règlement passe, en effet, pour être une loi « matérielle » ou « secondaire » qui n'a peut-être pas le même degré d'efficacité que la loi mais qui est de la même nature qu'elle. L'objectif assigné à ces deux règles juridiques est identique ; leurs caractéristiques sont semblables (...) Ce qui permet à M. Masquelin d'écrire que « la fonction réglementaire tend au même but que la fonction législative dont elle n'est qu'un démembrement et emploie les mêmes méthodes »' (Fr. Delperée, L'obligation de réglementer, note sous Cass., 23 avril 1971, R.C.J.B., 1975, p. 9 et suivantes, en particulier p. 20 et références citées en note 38) ;*

*La cour [d'appel] n'aperçoit pas pour quels motifs logiques ou légaux cette activité de type législatif pourrait être soumise au contrôle des juridictions de l'ordre judiciaire lorsqu'elle est exercée par l'administration mais y échapperait quand elle est le fait de l'Etat législateur ;*

*Il ne s'agit nullement en la cause d'exercer un contrôle de conformité d'une loi à la Constitution, contrôle qui, comme le rappelle à juste titre (le demandeur), échappe au pouvoir judiciaire, étant attribué à la Cour d'arbitrage par l'article 142 de la Constitution ;*

*La faute reprochée au législateur en l'espèce n'est pas d'avoir élaboré des textes légaux qui seraient contraires à des dispositions constitutionnelles, mais d'avoir omis de légiférer afin de donner au pouvoir judiciaire les moyens nécessaires pour lui permettre d'assurer efficacement le service public de la Justice, dans le respect notamment de l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; (...) cette disposition impose notamment aux Etats signataires l'obligation d'organiser les cours et tribunaux de leur ordre judiciaire de façon à ce que les causes qui leur sont soumises soient entendues dans des délais raisonnables ;*



*La Cour de justice des Communautés européennes a, à de multiples reprises, admis la responsabilité d'un Etat membre qui, négligeant de prendre les mesures nécessaires pour atteindre le résultat prescrit par une norme communautaire ayant un effet direct dans son ordre interne, portait atteinte aux droits des particuliers dans la mesure où ces droits étaient identifiables et que soit établi le lien de causalité entre la violation de l'obligation et le dommage subi par les personnes lésées (cfr. notamment l'arrêt Francovitch du 19 novembre 1991, Rec., I, 5357) ; (...) les Etats membres de la Communauté européenne ont, en effet, l'obligation de prendre toutes les mesures générales et particulières propres à assurer le respect des obligations découlant du Traité de Rome ou des directives prises en application de celui-ci (article 5, alinéa 1<sup>er</sup>, et 189, alinéa 3, de ce Traité) ; (...) il en va de même pour les conventions internationales, telle la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui ont été ratifiées par la Belgique et ont ainsi acquis force de loi dans l'ordre interne ;*

*La Cour de justice des Communautés européennes a clairement affirmé que l'Etat membre était responsable de toute violation, qu'elle émane de ses organes exécutif, législatif ou judiciaire (arrêt Factortame et Brasserie du Pêcheur du 5 mars 1996, J.L.M.B., 1996, p. 696) ; (...) la Cour s'y exprime notamment comme suit : 'l'Etat dont la responsabilité serait engagée du fait de la violation d'un engagement international est considéré dans son unité, que la violation à l'origine du préjudice soit imputable au pouvoir législatif, judiciaire ou exécutif ... Toutes les instances de l'Etat, y compris le pouvoir législatif, sont tenues, dans l'accomplissement de leurs tâches, au respect des normes imposées par le droit communautaire et susceptibles de régir directement la situation des particuliers' (...) 'Le principe suivant lequel les Etats membres sont obligés de réparer les dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire qui leur sont imputables est applicable lorsque le manquement reproché est attribué au législateur national' ;*

*Les seules conditions nécessaires à la mise en cause de la responsabilité de l'Etat à l'égard de ses nationaux dans pareille hypothèse sont que la norme méconnue ait pour objet de conférer des droits aux particuliers, que la violation soit suffisamment caractérisée et qu'un lien causal soit*

*reconnu entre la violation de la norme et le dommage subi par la victime (C.J.C.E., arrêt Francovich précité, §§ 39 à 41) ;*

*Statuant dans une cause opposant l'Etat portugais à un de ses ressortissants en raison de la durée excessive d'une procédure judiciaire et, dès lors, appelée à se prononcer sur la violation par cet Etat membre de l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu la responsabilité de l'Etat portugais qui soutenait pourtant que sa responsabilité en tant que pouvoir législatif ne pouvait être recherchée ; (...) après avoir constaté le retard anormal de la procédure (et donc la contrariété à l'article 6.1 de la Convention) et estimé que celui-ci procédait d'une situation structurelle de l'appareil judiciaire, situation à laquelle l'Etat n'avait pas efficacement porté remède, (...) la Cour énonce que la thèse de l'Etat 'se heurte à la jurisprudence constante de la Cour. En ratifiant la Convention, l'Etat portugais a contracté l'obligation de l'observer et il doit, en particulier, en assurer le respect par ses différentes autorités...' ; (...) constatant que ce n'était pas le cas notamment pour l'Institut de médecine légale de Lisbonne dont le manque de moyens est à la source des retards dommageables rencontrés, la Cour poursuit : 'Dès lors, il incombe à l'Etat portugais de les doter (les instituts) de moyens appropriés adaptés aux objectifs recherchés, de manière à leur permettre de remplir les exigences de l'article 6.1' (arrêt Martins Morreira du 26 octobre 1988, série A, n° 143) ;*

*Il résulte de ces motifs que l'Etat belge commet une faute qui engage sa responsabilité à l'égard de ses nationaux lorsqu'il omet de prendre les mesures législatives susceptibles d'assurer le respect des prescriptions de l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, en particulier, lorsque cette carence a pour effet de priver le pouvoir judiciaire - et en l'espèce les juridictions bruxelloises - des moyens suffisants pour lui (leur) permettre de traiter les causes qui lui (leur) sont soumises dans le délai raisonnable (de 6 à 8 mois) qui a été défini ci-avant ;*

*Cette carence de l'Etat constitue une violation grave et caractérisée de l'article 6.1 de la Convention qui confère aux particuliers un droit subjectif à ce que leur cause soit entendue dans les conditions qu'elle énonce ; (...) sa*

*méconnaissance peut être sanctionnée devant les juridictions de l'ordre judiciaire sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil ;*

*Telle est bien la situation subie par (la défenderesse) ainsi qu'il résulte de l'analyse et des motifs qui précèdent ».*

## **Griefs**

### **Première branche**

*Aux termes de l'article 33 de la Constitution, tous les pouvoirs émanent de la Nation et sont exercés de la manière établie par la Constitution. Le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat (article 36 de la Constitution), les membres des deux chambres représentant la Nation, et non uniquement ceux qui les ont élus (article 42 de la Constitution).*

*Il n'appartient pas au juge judiciaire de contrôler le pouvoir législatif et de se prononcer sur la conduite du législateur qui aurait été prudent ou imprudent, négligent ou attentif, le Parlement ne devant répondre de son travail législatif que devant le corps électoral.*

*En décider autrement serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs et reviendrait, en définitive, à permettre au pouvoir judiciaire de s'immiscer dans le processus politique d'élaboration des lois.*

*Il s'ensuit que l'arrêt, en décidant que l'Etat belge, en la personne du législateur, a commis une faute quasi-délictuelle dont il doit réparation à la défenderesse sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil en s'étant abstenu de mettre en œuvre les moyens jugés nécessaires aux juridictions bruxelloises pour permettre aux justiciables de bénéficier d'un procès dans le délai raisonnable prescrit par l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, a violé les articles 33, 36 et 42 de la Constitution ainsi que le principe de la séparation des pouvoirs, dispositions et principe qui font interdiction au juge judiciaire de se prononcer sur la conduite du législateur et, par voie de conséquence, les articles 1382 et 1383 du Code civil en retenant la responsabilité du législateur sur la base de ces deux dispositions.*

### ***Deuxième branche***

*A supposer même que le législateur soit soumis aux règles qui régissent la réparation des dommages découlant des atteintes portées par des fautes aux droits subjectifs et aux intérêts légitimes des personnes, encore la mise en œuvre de cette responsabilité, sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil, suppose-t-elle avérée l'existence d'une faute, d'un dommage et d'un lien de causalité entre la faute et le dommage.*

*La faute éventuelle du législateur, dont la réparation est susceptible d'être postulée devant les tribunaux, ne peut toutefois consister que dans la violation des règles de droit qui s'imposent au législateur, tels la Constitution, les traités internationaux et le droit communautaire, c'est-à-dire dans l'adoption ou le maintien de lois, voire d'un vide juridique, contraires aux normes supérieures qui s'imposent au législateur.*

*Sauf pour le juge judiciaire à s'immiscer dans l'exercice de la fonction législative et dans le processus politique d'élaboration des lois, en violation du principe général du droit déduit de la séparation des pouvoirs et des articles 33, 36 et 42 de la Constitution, il ne peut cependant, dans son examen de la faute, ni porter de jugement sur l'efficacité des normes prises par le législateur, ni décréter les mesures qu'il aurait dû prendre, à son estime, pour remédier à une situation donnée. En d'autres termes, il n'appartient pas au juge judiciaire, dans son examen de la faute éventuellement commise par le législateur, de porter un jugement d'opportunité sur le travail de celui-ci.*

*En l'espèce, la faute reprochée au législateur n'est pas, aux termes mêmes de l'arrêt, « d'avoir élaboré des textes légaux qui seraient contraires à des dispositions constitutionnelles », ce qui signifie que l'arrêt ne fait grief, en aucune manière, au législateur d'avoir pris ou maintenu des dispositions légales contraires à des normes de droit supérieur.*

*Au contraire, l'arrêt reproche au législateur d'avoir omis de légiférer et, partant, de « ne pas avoir pris les mesures adéquates (augmentation des cadres et des budgets, modification éventuelle de la loi du 15 juin 1935) » afin de donner au pouvoir judiciaire les moyens nécessaires pour lui permettre d'assurer efficacement le service public de la Justice, dans le respect notamment de l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la cause de la défenderesse n'ayant pu précisément, pour ces motifs, être jugée dans le délai raisonnable prescrit par cette disposition.*

*Il s'ensuit dès lors que l'arrêt qui, sur la base de la seule constatation que l'Etat belge aurait omis de prendre les mesures législatives susceptibles d'assurer le respect des prescriptions de l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la cause de la défenderesse, décide que le législateur a commis une faute quasi-délictuelle à l'origine du dommage subi par la défenderesse, viole les articles 33, 36 et 42 de la Constitution, le principe général de la séparation des pouvoirs ainsi que, par voie de conséquence, les articles 1382 et 1383 du Code civil, le comportement fautif, au sens de ces deux dernières dispositions, susceptible d'être retenu à charge du législateur comme fondement d'une responsabilité quasi-délictuelle ne pouvant pas consister dans le fait de s'être abstenu de prendre des normes ou mesures jugées adéquates par le juge judiciaire pour remédier à une situation donnée, pareille omission ou abstention ne pouvant donner lieu, le cas échéant, qu'à une responsabilité politique du législateur devant la Nation.*

### ***Troisième branche***

*A supposer même qu'il faille faire abstraction de la spécificité de la fonction du législateur et du Parlement, dont les membres sont responsables politiquement devant la Nation, pour apprécier les conditions auxquelles la responsabilité quasi-délictuelle du législateur peut être mise en cause devant les cours et tribunaux, encore cette responsabilité doit-elle, alors, répondre aux conditions des articles 1382 et 1383 du Code civil.*

*Elle suppose donc l'existence d'une faute avérée, d'un dommage et d'un lien de causalité entre la faute et le dommage.*

*L'existence d'un dommage dans le chef de la défenderesse ne suffit pas, comme telle, pour mettre en oeuvre les mécanismes de la responsabilité civile et l'application des articles 1382 et 1383 du Code civil, le dommage dont question devant encore trouver son origine dans une faute avérée du législateur.*

*En l'espèce, l'arrêt fait application des articles 1382 et 1383 du Code civil et estime que l'Etat belge en la personne du législateur est responsable pour n'avoir pas pris les mesures jugées adéquates en vue d'organiser de manière efficace le service de la justice à Bruxelles.*

*L'arrêt n'identifie cependant aucune faute ou manquement précis dans le chef du pouvoir législatif, se bornant à faire référence à une « augmentation des cadres et des budgets », ainsi qu'à une « modification éventuelle de la loi du 15 juin 1935 », et conclut en définitive à l'existence d'une faute quasi-délictuelle dans le chef du demandeur [sur la base] de la seule constatation de l'existence d'un arriéré judiciaire et du retard anormal qu'a subi l'affaire de la défenderesse, alors que le dépassement du délai raisonnable dont question à l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'implique cependant pas nécessairement, et par lui-même, l'existence d'une faute, au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil, dans le chef du législateur.*

*Il s'ensuit que l'arrêt, qui n'identifie aucun manquement précis dans le chef du demandeur, ne justifie pas légalement sa décision de retenir la responsabilité du pouvoir législatif sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil, le dépassement du délai raisonnable dont question à l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne permettant pas, à lui seul, de conclure que ledit dépassement et le dommage qui en est résulté pour la défenderesse trouvent leur cause dans une faute du demandeur (violation des articles 1382 et 1383 du Code civil ainsi que, par voie de conséquence, de l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 et approuvée par la loi du 13 mai 1955).*

### **III. La décision de la Cour**

#### **Sur le premier moyen :**

L'arrêt n'impute pas au pouvoir exécutif mais au pouvoir législatif la faute qu'il retient à charge de l'Etat.

Le moyen manque en fait.

#### **Sur le second moyen :**

#### **Quant à la première branche :**

En attribuant aux cours et tribunaux la connaissance exclusive des contestations qui ont pour objet des droits civils, l'article 144 de la Constitution met sous la protection du pouvoir judiciaire tous les droits civils.

En vue de réaliser cette protection, la Constitution n'a égard ni à la qualité des parties contendantes ni à la nature des actes qui auraient causé une lésion de droit, mais uniquement à la nature du droit faisant l'objet de la contestation.

L'Etat est, comme les gouvernés, soumis aux règles de droit, et notamment à celles qui régissent la réparation des dommages découlant des atteintes portées par des fautes aux droits subjectifs et aux intérêts légitimes des personnes.

En règle, la faute dommageable commise par l'un de ses organes engage la responsabilité directe de l'Etat sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil lorsque l'organe a agi dans les limites de ses attributions légales ou qu'il doit être tenu comme ayant agi dans ces limites par tout homme raisonnable et prudent.

Le principe de la séparation des pouvoirs, qui tend à réaliser un équilibre entre les différents pouvoirs de l'Etat, n'implique pas que celui-ci serait, de manière générale, soustrait à l'obligation de réparer le dommage

causé à autrui par sa faute ou celle de ses organes dans l'exercice de la fonction législative.

Ni ce principe ni les articles 33, 36 et 42 de la Constitution ne s'opposent à ce qu'un tribunal de l'ordre judiciaire constate pareille faute pour condamner l'Etat à réparer les conséquences dommageables qui en sont résultées.

En appréciant le caractère fautif du comportement dommageable du pouvoir législatif, ce tribunal ne s'immisce pas dans la fonction législative et dans le processus politique de l'élaboration des lois mais se conforme à la mission du pouvoir judiciaire de protéger les droits civils.

Le moyen, en cette branche, manque en droit.

#### **Quant à la deuxième branche :**

Saisi d'une demande tendant à la réparation d'un dommage causé par une atteinte fautive à un droit consacré par une norme supérieure imposant une obligation à l'Etat, un tribunal de l'ordre judiciaire a le pouvoir de contrôler si le pouvoir législatif a légiféré de manière adéquate ou suffisante pour permettre à l'Etat de respecter cette obligation, lors même que la norme qui la prescrit laisse au législateur un pouvoir d'appréciation quant aux moyens à mettre en œuvre pour en assurer le respect.

En déclarant le demandeur responsable envers la défenderesse en raison de la faute consistant à avoir « omis de légiférer afin de donner au pouvoir judiciaire les moyens nécessaires pour lui permettre d'assurer efficacement le service public de la justice, dans le respect notamment de l'article 6.1 de la Convention [...] de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », l'arrêt ne méconnaît pas le principe général du droit et ne viole aucune des dispositions que vise le moyen, en cette branche.

Le moyen, en cette branche, ne peut être accueilli.

#### **Quant à la troisième branche :**



Sur la base d'une appréciation qui gît en fait, l'arrêt considère que le demandeur a commis une faute qu'il définit dans les termes reproduits en réponse à la deuxième branche du moyen.

L'arrêt justifie dès lors légalement sa décision que la responsabilité du demandeur est engagée envers la défenderesse.

Le moyen, en cette branche, ne peut être accueilli.

**Par ces motifs,**

La Cour

Rejette le pourvoi ;

Condamne le demandeur aux dépens.

Les dépens taxés à la somme de quatre cent quarante-trois euros vingt-six centimes envers la partie demanderesse et à la somme de cent soixante-deux euros neuf centimes envers la partie défenderesse.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, première chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président de section Claude Parmentier, les conseillers Christian Storck, Didier Batselé, Albert Fettweis et Christine Matray et prononcé en audience publique du vingt-huit septembre deux mille six par le président de section Claude Parmentier, en présence du premier avocat général Jean-François Leclercq, avec l'assistance du greffier Marie-Jeanne Massart.

## **Cour de cassation de Belgique**

### **Arrêt**

N° F.09.0042.N

**ÉTAT BELGE**, (Finances),

Me Antoine De Bruyn, avocat à la Cour de cassation,

**contre**

**C. G.**,

Me John Kirkpatrick, avocat à la Cour de cassation.

#### **I. La procédure devant la Cour**

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 2 octobre 2008 par la cour d'appel de Bruxelles.

Le président Ivan Verougstraete a fait rapport.

L'avocat général Dirk Thijs a conclu.

## **II. Les moyens de cassation**

Dans la requête en cassation, annexée au présent arrêt en copie certifiée conforme, le demandeur présente trois moyens.

## **III. La décision de la Cour**

### **Sur le premier moyen :**

1. L'article 1382 du Code civil dispose que tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer.

2. L'État peut, en règle, être tenu responsable d'une intervention ou omission législative fautive. Il appartient au juge d'examiner si l'État a agi comme le ferait un législateur normalement prudent et diligent.

3. La décision prise par la Cour constitutionnelle dans le cadre d'une question préjudicielle qu'une disposition légale est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution n'implique pas encore qu'il est établi que le législateur a commis une faute au sens de l'article 1382 du Code civil.

4. La responsabilité du législateur pour avoir adopté une législation fautive requiert une appréciation propre du juge saisi de la demande de condamner l'État sur la base d'un acte illicite. Le simple renvoi à un arrêt de la Cour constitutionnelle qui a décelé lors d'une question préjudicielle une contrariété entre la loi et la Constitution sur la base de l'état du droit au moment où elle a statué, ne suffit pas comme appréciation propre.

5. Les juges d'appel ont énoncé que la Cour constitutionnelle a constaté dans un arrêt préjudiciel du 9 décembre 1998 que l'article 34, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du Code des impôts sur les revenus 1992 viole la Constitution. Ils ont considéré que la constatation par cette Cour qu'une disposition est contraire à la

Constitution signifie nécessairement que le comportement fautif est établi dans le chef du législateur.

Ainsi, ils n'ont pas légalement motivé leur décision.

Le moyen est fondé.

**Quant aux autres griefs :**

6. Les autres griefs ne sauraient entraîner une cassation plus étendue.

**Par ces motifs,**

La Cour

Casse l'arrêt attaqué dans la mesure où il statue sur les dommages-intérêts réclamés pour les exercices d'imposition 1991 à 1994 et sur les dépens ;

Ordonne que mention du présent arrêt sera faite en marge de l'arrêt partiellement cassé ;

Réserve les dépens pour qu'il soit statué sur ceux-ci par le juge du fond ;

Renvoie la cause, ainsi limitée, devant la cour d'appel d'Anvers.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, première chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président Ivan Verougstraete, les conseillers Eric Dirix, Eric Stassijns, Alain Smetryns et Geert Jocqué, et prononcé en audience publique du dix septembre deux mille dix par le président Ivan Verougstraete, en présence de l'avocat général Dirk Thijs, avec l'assistance du greffier Johan Pafenols.

10 SEPTEMBRE 2010

F.09.0042.N/4

Traduction établie sous le contrôle du président de section Paul Mathieu et transcrite avec l'assistance du greffier Marie-Jeanne Massart.

Le greffier,

Le président de section,