Institutional Repository - Research Portal
Dépôt Institutionnel - Portail de la Recherche
researchportal.unamur.be
University of Namur

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La responsabilité quasi-délictuelle de l'administration

De Roy, David

Published in:
La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration

Publication date:
2007

Document Version
le PDF de l'éditeur

Link to publication

Citation for pulished version (HARVARD):
De Roy, D 2007, La responsabilité quasi-délictuelle de l'administration: unité ou dualité des notions d'illégalité et de faute ? Dans *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration .* La Charte, Bruxelles, p. 67-81.

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

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

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

Download date: 16. May. 2024

LA RESPONSABILITÉ QUASI-DÉLICTUELLE DE L'ADMINISTRATION: UNITÉ OU DUALITÉ DES NOTIONS D'ILLÉGALITÉ ET DE FAUTE?

David De Roy,
Référendaire près la Cour de cassation[1],
Chercheur à la Faculté de Droit des F.U.N.D.P

Les considérations émises dans cette contribution engagent leur auteur à titre strictement personnel.

1. Dans le cadre d'un large partenariat, un gouvernement régional décide de favoriser la reconversion d'un ancien aéroport militaire, en lui assurant une vocation économique consistant notamment en une activité de transport de courrier express. À cette fin, divers actes sont pris (octrois de permis d'environnement pour des travaux d'aménagement, ou d'autorisations d'exploitation; contrats avec les opérateurs économiques concernés, ...). Exprimant le souci de promouvoir l'activité économique régionale et de favoriser le développement de l'emploi, cette opération ne dissimule évidemment pas les nuisances que les activités projetées auront inévitablement sur l'environnement, la santé et la qualité de vie des riverains de l'aéroport. Ceux-ci s'engagent alors dans la résistance, qui les mène notamment sur les voies du contentieux de la responsabilité quasi-délictuelle des pouvoirs publics ...

2. Ayant vocation à servir l'intérêt général, l'autorité administrative ne rencontre pas, pour autant, toujours les intérêts particuliers des citoyens que son action peut affecter; tel est le cas lorsque les initiatives qu'elle prend s'inscrivent dans des domaines traversés par des intérêts (particuliers) conflictuels. L'opposition entre des préoccupations aussi légitimes que le développement économique régional et la qualité de vie des riverains d'une zone d'activités en affiche une des illustrations les plus significatives.

3. De la légère frustration au grave préjudice matériel ou moral, les conséquences des actes posés par l'administration peuvent donc naturellement alimenter une intense soif de réparation. Ce désir de réclamer justice sera d'autant plus vif s'il y a de bonnes raisons de craindre que les décisions litigieuses sont illégales. Difficile à admettre, le désagrément causé par l'administration dépassera les limites de l'entendement lorsqu'il apparaîtra comme procédant de l'illégalité, alors que, pour le citoyen, l'image de l'administration est souvent associée au formalisme légal et réglementaire, à la rigueur procédurale (sinon aux tracasseries), à la police administrative, ...

4. Sans doute, le citoyen dispose-t-il depuis longtemps de moyens lui permettant de contester la légalité d'un acte administratif; la privation juridictionnelle d'effets d'un acte administratif illégal, organisée par l'article 159 de la Constitution, en offre l'exemple le plus ancien. De même, l'administré peut-il poursuivre devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire la réparation du dommage causé par la faute de la puissance publique. Cela étant, ces voies du contrôle juridictionnel de l'administration ne se recoupent pas toujours suffisamment pour permettre au citoyen lésé par l'action des pouvoirs publics de bénéficier d'une protection juridictionnelle efficace et garantie moyennant une relative économie de moyens.

5. L'acuité de ce problème a été particulièrement révélée avec la création du Conseil d'État, auquel le législateur a attribué la compétence d'annuler les actes administratifs entachés d'illégalité. Quelle plus belle sanction, pour le citoyen,

que de voir l'acte qui lui fait grief censuré par la mise à néant? Il n'empêche que, tout auréolé de la victoire acquise, Rue de la science, l'administré devra alors, s'il entend obtenir réparation, se diriger vers la Place Poelaert pour convaincre le juge judiciaire du préjudice qu'il subit, en lien causal avec l'illégalité de la décision administrative. Il devra alors démontrer, conformément au droit commun de la responsabilité quasi-délictuelle, l'existence d'une faute, d'un dommage et du lien causal qui lie celui-ci à celle-là. Et si ce citoyen pouvait tirer le meilleur profit de l'arrêt d'annulation prononcé par le Conseil d'État? Et s'il pouvait opposer au juge judiciaire le constat d'illégalité préalablement posé par la haute juridiction administrative et être ainsi dispensé d'une démonstration de la faute, laquelle serait déduite de l'illégalité censurée? C'est précisément cette précieuse ressource qu'offre la règle dite «d'unité des notions d'illégalité et de faute», consacrée par la Cour de cassation et dont la contagion s'est rapidement révélée prometteuse quant aux ressources que peut offrir le contentieux de la responsabilité de la puissance publique en général[2].

6. Maintes fois décrite et appliquée par des praticiens chez qui sa seule évocation, à la manière d'un réflexe pavlovien, ravive le souvenir de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 13 mai 1982, cette règle d'unité suscite depuis quelque temps des regards critiques ou, à tout le moins, méfiants, particulièrement à raison de l'interprétation qui en a été donnée et des conséquences que son application peuvent produire. Outre l'effet paralysant que peut produire sur l'action de l'administration l'application de cette règle[3], c'est la lecture donnée de celle-ci dès son adoption[4] qui semble aujourd'hui retenir l'attention[5], inspirant un rappel des termes précis en lesquels la Cour de cassation a énoncé cette règle d'unité. La Cour a d'ailleurs récemment eu l'occasion de rappeler les limites dans lesquelles doit être appliquée cette règle d'unité[6].

On sait que la règle de l'unité a été appliquée pour établir la responsabilité de l'État du fait des fonctions juridictionnelles (A. VAN OEVELEN, «De aansprakelijkheid van de Staat voor ambtsfouten van magistraten in de Belgische rechtspraak en in die van het Europese Hof van Justitie», *Overheidsaansprakelijkheid*, Bruges, die Keure, 2005, pp. 207-263); s'agissant de la fonction législative, il s'imposera d'étudier les enseignements d'un arrêt récemment rendu par la Cour de cassation; même si les questions sur lesquelles se prononce la Cour n'ont pas directement trait à la règle d'unité, celle-ci n'apparaît pas très éloignée, ainsi que paraissent en témoigner, à certains égards, les conclusions du ministère public (Cass., 28 septembre 2006, *J.T.*, 2006, p. 594, concl. Premier Av. gén. J.-Fr. LECLERCQ); nous n'avons pu envisager, dans le cadre de la présente, l'analyse substantielle que requiert cette décision.

D. DÉOM et B. PÂQUES, «Les permis et autorisations administratives et la réparation des dommages causés aux tiers», *Amén.*, 1995, n° spéc., p. 58; M. LEROY, *Contentieux administratif*, 3e éd., Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 747.

Voire même avant, si l'on en juge par les discours tenus par les promoteurs de cette thèse (cf. not. R.-O. DALCQ, note sous Bruxelles, 4 juillet 1955, *R.G.A.R.*, 1957, n° 5.997).

K. STANGHERLIN, «À la rescousse de l'article 1382 du Code civil. À propos d'une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage», *R.G.D.C.*, 2003, pp. 612-619; Id., «Aansprakelijkheid na schorsing en vernietiging door de Raad van State», (note sous Gent, 11 février 2005), *R.A.B.G.*, 2005, p. 1379; H. VANDENBERGHE, «Overheidsaansprakelijkheid. Aansprakelijkheid van de uitvoerende macht», *Overheidsaansprakelijkheid*, Bruges, die Keure, 2005, pp. 3-121, spéc. pp. 6-22.

7. C'est précisément cette évolution, certes encore timide mais indéniable, du discours sur la règle d'unité des notions d'illégalité et de faute qui incite à revenir sur cette problématique à propos de laquelle tout semble avoir été dit et écrit depuis longtemps[7]. Dans cette contribution, il ne saurait être question d'aborder tous les aspects que recouvre l'étude de cette règle d'unité, ni de se référer, en prétendant faire preuve d'exhaustivité, aux innombrables décisions et études qu'elle a inspirées. Pareille démarche reviendrait à paraphraser maladroitement ce que bien d'autres ont décrit depuis de nombreuses années. D'ambition plus limitée, notre propos portera exclusivement sur les limites qu'il y a lieu, ou non, d'assigner au champ d'application de la règle d'unité: quelles sont les normes dont la violation emporte automatiquement la reconnaissance d'une faute dans le chef de l'auteur de l'acte litigieux? L'exposé s'articulera en trois parties dont les intitulés évoquent le caractère évolutif de la problématique et des réflexions qu'elle inspire. Après avoir confronté les enseignements de l'arrêt du 13 mai 1982 à l'interprétation qui en a été souvent donnée (Chapitre I.), nous tenterons de décrire l'apport de l'arrêt du 25 octobre 2004 à la question centrale de cette contribution (Chapitre II.). Nous nous demanderons alors si la commodité qu'offre la règle d'unité au citoyen vaut à l'égard de tout constat d'illégalité; à cette fin, il s'imposera particulièrement d'avoir égard à certaines caractéristiques récentes du contrôle de légalité, examinées à la lumière des traits essentiels de la notion de faute, au sens du droit commun de la responsabilité quasi-délictuelle (Chapitre III.).

Arrêt du 25 octobre 2004 (cf., *infra*, nos 30-49).

Cf., parmi bien d'autres, R.-O. DALCQ, «Unité ou dualité des notions de faute et d'illégalité», (note sous Cass., 19 décembre 1980 et 13 mai 1982), *R.C.J.B.*, 1982, pp. 5-31; Fr. DELPÉRÉE, «L'administration responsable. Unité ou diversité?», *Responsabilité et réparation des dommages*, Bruxelles, Éditions du Jeune Barreau, 1983, pp. 85-113; B. DUBUISSON, «Faute, illégalité et erreur d'interprétation en droit de la responsabilité civile», (obs. sous Cass., 16 juin 1998), *R.C.J.B.*, 2001, pp. 21-72; J.-L. FAGNART, «De la légalité à l'égalité», *La responsabilité des pouvoirs publics. Actes du Colloque interuniversitaire organisé les 14 et 15 mars 1991 par la Faculté de droit de l'U.C.L. et la Faculté de droit de l'U.L.B.*, Bruxelles, Bruylant, 1991, pp. 5-57; Id., «La responsabilité de l'administration du chef d'excès de pouvoir», (note sous Bruxelles, 14 septembre 1979), *A.P.T.*, 1979-1980, pp. 56-62; M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1989, t. II, pp. 1251 et s.; M. LEROY, *Contentieux administratif*, 3e éd., Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 741-758; P. LEWALLE, «La responsabilité des pouvoirs publics en droit belge. Antécédents et perspectives», *L'administration face à ses juges*, Liège, Éditions du Jeune Barreau de Liège, 1987, pp. 3-63; X. THUNIS, *Théorie générale de la faute*, vol. 2, Bruxelles, Kluwer, 2006, pp. 8-13 (*Responsabilités. Traité théorique et pratique*, t. II, L. 20bis); H. VANDENBERGHE, *o.c.*

CHAPITRE I.
DE LA DIVERSITÉ (DES THÈSES) À L'UNITÉ (DES NOTIONS): LES ARRÊTS DES 19 DÉCEMBRE 1980 ET 13 MAI 1982

§ 1. Enjeu de la question

8. Considérée sous l'angle de l'enjeu auquel elle est associée, la problématique de l'unité des notions d'illégalité et de faute se laisse appréhender dans la forme interrogative: un système qui admet, d'une part, la compétence et le pouvoir du juge de sanctionner la faute de l'autorité administrative et, d'autre part, l'assujettissement de la personne publique (et, plus particulièrement, de l'autorité administrative) au droit commun de la responsabilité quasi-délictuelle, suppose-t-il que les conditions dans lesquelles est engagée cette responsabilité de l'autorité administrative soient identiques à celles dans lesquelles peut l'être la responsabilité du citoyen, en telles circonstances?

9. Il est admis que le principe de la séparation des pouvoirs ne fait pas obstacle à ce que l'administration soit, à tout le moins dans une certaine mesure, soumise à un contrôle juridictionnel. Au titre de celui-ci, le juge judiciaire se voit notamment reconnaître la compétence et le pouvoir de connaître de demandes tendant à la réparation d'un dommage causé par la faute de l'administration et, le cas échéant, de condamner celle-ci à cette réparation[8]. La garantie dont bénéficie ainsi le citoyen est appréciable. Bien plus, cette protection juridictionnelle est doublée de l'importante protection juridique qu'offre l'assujettissement de la puissance publique au droit commun de la responsabilité quasi-délictuelle: ni la nature des missions qui lui sont confiées, ni l'importance des prérogatives dont elle jouit dans l'exercice de ses fonctions ne la font échapper à l'obligation de réparer le dommage qu'elle a causé par sa faute.

10. Cette assimilation de l'administration à tout autre sujet de droit risque cependant d'être vaine si les conditions de mise en œuvre du régime commun varient selon la qualité de la personne dont le comportement est mis en cause. La question s'est particulièrement posée à propos de l'appréciation du caractère fautif du comportement reproché et est à l'origine de deux courants qui, durant de nombreuses années, ont traversé la doctrine et la jurisprudence. Conformément au droit commun, la faute peut être établie lorsque l'auteur du comportement litigieux méconnaît l'obligation générale de prudence déduite de l'article 1382 du Code civil ou lorsqu'il enfreint une norme spécifique lui enjoignant d'agir dans un sens déterminé ou de s'abstenir[9]. C'est précisément à propos de l'appréciation – au regard de la

Tel est l'enseignement que l'on peut retenir de l'arrêt *La Flandria* rendu par la Cour de cassation le 5 novembre 1920 (*Pas.*, 1920, I, 193, concl. Proc. gén. P. LECLERCQ, alors Premier Av. gén.), au-delà des hésitations et controverses auxquelles l'interprétation de cet arrêt a pu donner lieu.
X. THUNIS, *o.c.*, pp. 7 et s.

notion de faute et des deux formes qu'elle peut revêtir – du comportement de l'autorité administrative adoptant un acte illégal, qu'ont été diffusées deux thèses divergentes, dont il convient de rappeler la teneur de façon schématique[10].

11. Suivant la thèse de la dualité des notions d'illégalité et de faute, l'illégalité d'un acte pris par une autorité administrative ne sera constitutive de faute que si, en adoptant cet acte, l'autorité a fait preuve d'imprudence; cette conception tranche manifestement avec l'une des deux formes de la faute évoquées ci-dessus, en ce sens qu'elle refuse d'admettre que la violation d'une norme spécifique[11] suffit, à elle seule, à établir le caractère fautif du comportement de l'autorité. La thèse de l'unité des notions d'illégalité et de faute conduit, quant à elle, à soutenir qu'en tant qu'elle se traduit par la méconnaissance d'une norme spécifique de comportement, l'illégalité d'un acte atteste nécessairement du caractère fautif du comportement de son auteur, sans qu'il faille rechercher si celui-ci a fait preuve d'imprudence.

12. Certains des arguments invoqués à l'appui de ces deux thèses méritent d'être rappelés à raison de la contribution qu'ils pourraient aujourd'hui encore apporter à une réflexion sur la portée de la règle de l'unité des notions d'illégalité et de faute. Ainsi a-t-on pu, au soutien de la thèse de la dualité, défendre l'idée suivant laquelle la complexité de la législation applicable par l'administration est telle qu'une divergence d'interprétation entre celle-ci et l'autorité juridictionnelle, donnant lieu à la censure de l'acte administratif litigieux, ne révèle pas nécessairement une faute commise par l'autorité administrative[12]. S'agissant de la thèse de

Ces thèses ont été soigneusement décrites pas le Proc. gén. J. VELU, alors Av. gén., dans ses conclusions prises en l'affaire qui donna lieu à l'arrêt du 13 mai 1982, dont question ci-après (nos 17-21) (*Pas.*, 1982, I, pp. 1056 et s., spéc. pp. 1062-1076).
Violation autorisant à constater l'illégalité.
J. SALMON, note sous Bruxelles, 19 décembre 1972, *J.T.*, 1973, p. 412 (cité par J. VELU, *o.c.*, p. 1071); cf. également Fr. DUMON, concl. avant Cass., 19 décembre 1980 (*Arr. Cass.*, 1981, I, pp. 449 et s., spéc. p. 455). Cet argument se révèle encore de grande actualité, particulièrement lorsqu'il s'agit d'avoir égard à l'action des autorités administratives indépendantes dans le domaine des régulations économiques. De manière schématique, on observera que, dans de nombreux cas, le législateur utilise, sans pour autant les définir avec précision, des notions qui conditionneront l'intervention des autorités administratives indépendantes, et auxquelles celles-ci sont appelées à assigner un contenu précis. De la définition qu'elles en donneront (et des qualifications qu'elles retiendront, le cas échéant) dépendra la mise en œuvre des dispositions régissant les conditions et modalités d'intervention de ces autorités. Dès lors que les actes de ces autorités administratives indépendantes peuvent faire l'objet de contrôles portant notamment sur le respect des dispositions contenant ces notions que l'autorité administrative doit définir ou à l'aide desquelles elle doit qualifier les faits soumis à sa connaissance, l'erreur d'interprétation de la notion légale doit sans doute entraîner le constat d'illégalité de la décision qui en est la conséquence; en revanche, l'application d'une jurisprudence qui tiendrait pour nécessairement fautive la divergence d'interprétation de dispositions contenant des notions non autrement définies contraindrait les autorités administratives

.../...

l'unité, elle procède naturellement d'un double souci d'effectivité de l'assimilation de la personne publique à tout autre sujet de droit[13] et d'efficacité de la protection juridictionnelle offerte au citoyen par le droit commun de la responsabilité quasi-délictuelle[14].

13. On s'accorde aujourd'hui à reconnaître que cette controverse a été tranchée, en faveur de la règle de l'unité des notions d'illégalité et de faute, à la faveur de deux arrêts rendus par la Cour de cassation les 19 décembre 1980 et 13 mai 1982.

§ 2. La réponse de la Cour de cassation: les arrêts des 19 décembre 1980 et 13 mai 1982

14. L'affaire qui a donné lieu à la première de ces deux décisions peut être brièvement décrite comme suit: les poursuites répressives diligentées à la suite d'un abordage avaient notamment offert l'occasion de constater l'illégalité d'un règlement de priorité, pris par l'ingénieur en chef-directeur des ponts et chaussées au ministère des travaux publics; les dispositions sur le fondement desquelles avait été pris ce règlement conféraient bien certains pouvoirs à l'ingénieur en chef-directeur des ponts et chaussée, mais pas celui d'adopter des dispositions à caractère réglementaire. Ce règlement émanait donc d'une autorité qui avait méconnu l'étendue de ses pouvoirs. Un armateur dont le bâtiment était impliqué dans l'incident dirigea alors contre l'État belge une action fondée sur l'article 1382 du Code civil, soutenant que l'erreur commise par son batelier – lequel croyait bénéficier d'une priorité et avait, de ce fait, causé l'abordage – avait été provoquée par le règlement entaché d'illégalité. Les juridictions civiles étaient ainsi invitées à décider si l'administration avait commis une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'État belge, en prenant un règlement dont l'illégalité était avérée.

15. Dans l'arrêt contre lequel fut formé un pourvoi en cassation, la cour d'appel de Gand admit que le règlement litigieux était bien illégal, mais dénia le caractère fautif du comportement de l'administration, aux motifs, d'une part, que l'armateur

.../...

concernées à l'immobilisme et vouerait à l'échec les modes d'intervention caractéristiques des régulations économiques (D. DE ROY, «Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en droit belge», *Rapports belges au Congrès de l'Académie internationale de Droit comparé à Utrecht*, Bruxelles, Bruylant, 2006, n° 48).
Que signifie la proclamation du principe d'une assimilation si son application est contrariée par des modalités qui ont pour effet de la dénaturer ou de la contredire?
La nécessité de démontrer qu'une illégalité dûment établie résulte de la négligence de l'auteur de l'acte litigieux rend plus aléatoire la reconnaissance du caractère fautif du comportement de cet auteur. Outre le constat d'illégalité, cette reconnaissance suppose également que soit portée une appréciation du comportement de l'autorité au regard à l'aide du critère de la personne (ou, en l'occurrence, de l'administration) prudente.

n'établissait pas que l'erreur commise par l'ingénieur en chef-directeur n'aurait pas été commise par un autre fonctionnaire se trouvant dans des circonstances similaires et, d'autre part, que le règlement litigieux n'avait pas été adopté à la légère et par défaut de conscience professionnelle. La cour d'appel privilégiait ainsi la thèse de la dualité des notions d'illégalité et de faute.

16. Rendu sur les conclusions du Procureur général Dumon, l'arrêt du 19 décembre 1980 censure cette conception de la faute de l'administration: après avoir rejeté le moyen, en tant qu'il invoquait la violation de l'article 97 (149 nouveau) de la Constitution et d'un «prétendu» principe général du droit selon lequel nul ne peut invoquer comme excuse son erreur de droit, la Cour de cassation décide que «le Pouvoir exécutif agit fautivement, lorsqu'il excède les limites de son pouvoir réglementaire fixées par la loi» et que «la seule constatation que tout fonctionnaire placé dans la même situation aurait donné la même interprétation erronée que celle du fonctionnaire en cause n'exonère pas l'administration de sa responsabilité pour l'excès de pouvoir qu'elle a commis»[15]. L'excès de pouvoir résulte ainsi de la méconnaissance, par l'autorité, de dispositions délimitant l'étendue de sa compétence ou, en d'autres termes, de la transgression d'une norme imposant à cette autorité de s'abstenir d'agir au-delà des limites de cette même compétence. La règle d'unité des notions d'illégalité (ou d'excès de pouvoir) et de faute semble ainsi consacrée, même si elle n'est pas encore formellement énoncée.

17. Dans un arrêt du 13 mai 1982, la Cour de cassation énonce, en termes généraux, l'enseignement qu'elle annonçait, au travers d'une application particulière, dans sa décision du 19 décembre 1980[16]. Maintes fois narrée, l'affaire ne fera ici que l'objet d'un bref rappel.

18. Suite à l'annulation par le Conseil d'État, pour violation des règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination, de règlements communaux créant des taxes dites «de démergement» dues par les concessionnaires de mines de houille, ainsi que des arrêtés royaux portant approbation de ces règlements-taxes, un concessionnaire qui avait payé les montants dus assigne la commune de Seraing-sur-Meuse devant les juridictions judiciaires et forme, sur pied de l'article 1382 du Code civil, une demande de réparation du préjudice qu'il prétend avoir

Pas., 1981, I, p. 453.
Le Proc. gén. VELU, alors Av. gén., considérait que l'arrêt du 19 décembre 1980 occupait une position médiane entre les thèses de l'unité et de la dualité (*o.c.*, p. 1069). Une autre lecture de l'arrêt pourrait cependant aboutir à la conclusion (largement adoptée par la doctrine) que l'arrêt du 19 décembre 1980 consacre bel et bien la thèse de l'unité des notions d'illégalité et de faute: dans cette décision, la référence à la cause d'exonération est, en effet, étrangère au motif de l'arrêt par lequel la Cour retient que la méconnaissance de l'étendue du pouvoir réglementaire de l'administration suffit à établir l'existence de la faute sans que doivent intervenir des considérations relatives à la prudence de l'auteur de l'acte illégal.

subi du fait de l'adoption par cette commune, et de l'approbation par l'État belge, de ces règlements entachés d'illégalité.

19. La Cour d'appel de Liège constate que les règlements litigieux ont été annulés par le Conseil d'État; elle décide néanmoins que les autorités concernées n'ont pas, pour autant, commis de faute, aux motifs notamment que ni l'adoption, ni l'approbation du règlement-taxe ne témoignaient de quelque légèreté dans le chef des autorités compétentes et que l'illégalité n'avait, par ailleurs, été établie qu'au prix d'«études longues et minutieuses» ce qui déniait son évidence.

20. À l'appui du pourvoi formé contre cet arrêt, le concessionnaire reprochait notamment aux juges d'appel d'avoir méconnu la notion légale de faute (en n'admettant pas que «toute transgression d'une disposition légale ou réglementaire constitue en soi une faute entraînant la responsabilité civile de l'auteur, sans qu'il faille rechercher en outre si celui-ci a agi par imprudence, négligence ou imprévoyance») et l'autorité *erga omnes* de chose jugée des arrêts d'annulation du Conseil d'État, lesquels «s'imposent notamment au juge civil statuant sur une demande en responsabilité fondée sur l'excès de pouvoir constaté par le Conseil d'État».

21. Se ralliant aux conclusions – particulièrement développées sur ces questions – du Procureur général Velu, alors avocat général, la Cour de cassation accueille ce moyen dans son arrêt du 13 mai 1982. Répondant aux deux griefs rappelés ci-dessus, la Cour décide, à propos de la notion légale de faute, que, «sous réserve de l'existence d'une erreur invincible ou d'une autre cause d'exonération de responsabilité, l'autorité administrative commet une faute lorsqu'elle prend ou approuve un règlement qui méconnaît des règles constitutionnelles ou légales lui imposant de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée, de sorte qu'elle engage sa responsabilité civile si cette faute est cause d'un dommage». Ensuite, et après avoir rappelé que les décisions d'annulation du Conseil d'État ont autorité de chose jugée *erga omnes*, elle décide que «lorsqu'une juridiction judiciaire est valablement saisie d'une demande en responsabilité fondée sur l'excès de pouvoir résultant de la méconnaissance de telles règles constitutionnelles ou légales ayant entraîné l'annulation d'un acte administratif par le Conseil d'État, la constatation par ce dernier de l'excès de pouvoir s'impose à elle; que, dès lors, sous la réserve indiquée ci-avant, cette juridiction doit nécessairement décider que l'autorité administrative a commis une faute et, pour autant que le lien causal entre l'excès de pouvoir et le dommage soit établi, ordonner la réparation de celui-ci»[17].

L.c., p. 1056

22. Sous la réserve de rares exceptions[18], cet enseignement est, depuis lors, invariablement dispensé[19-20].

§ 3. L'interprétation des enseignements relatifs à la règle de l'unité

23. De toute évidence, la Cour de cassation consacre ainsi, au travers de ces deux décisions, la thèse de l'unité des notions d'illégalité et de faute. S'agissant des limites qu'elle entend assigner à cette règle d'unité, d'évidentes incertitudes pourraient bien subsister, provoquées par le décalage entre ce que la Cour a formellement exprimé et les lectures qui en ont souvent été données.

24. La portée des enseignements que dispense la Cour dans son arrêt du 13 mai 1982 appelle deux observations, relatives, l'une, au champ d'application de la rè-

L'exception se révèle – semble-t-il – unique à ce jour; elle est offerte par la Cour dans un arrêt prononcé le 8 novembre 2002 (*Pas.*, 2002, p. 2136). La Cour y décide que «la méconnaissance d'une disposition légale ou réglementaire constitue en soi une faute». Dans l'affaire qui avait donné lieu à l'arrêt du 8 novembre 2002, la Région flamande, saisie d'un recours administratif, avait méconnu une disposition légale lui enjoignant de statuer sur ce recours dans un délai déterminé. La Cour de cassation décide qu'est légalement justifié l'arrêt attaqué, par lequel les juges d'appel écartent la faute en retenant une cause d'exonération de responsabilité, après avoir constaté qu'immédiatement après l'introduction du recours, la Région avait engagé, notamment avec les requérants, des négociations soutenues, qui n'avaient pris fin qu'après la décision rendue sur l'appel de la décision de la députation permanente. Outre les questions que suscite la définition de la faute en des termes empruntés à une jurisprudence antérieure à l'arrêt du 13 mai 1982 (cf., *infra*, n° 25 et note 22; les arrêts qui, plus récemment, ont recouru à cette définition de la faute, ont été rendus dans des affaires en lesquelles n'était pas en cause la responsabilité de l'administration ou, plus généralement, des pouvoirs publics: cf. not. Cass., 3 octobre 1994, *Pas.*, I, 1994, p. 788) et affinée par cet arrêt, on observera qu'est retenue au titre de cause d'exonération la diligence dont a fait preuve l'autorité administrative; ce qui pourrait être interprété en ce sens que l'autorité administrative qui méconnaît une disposition légale, mais n'a pas méconnu son obligation de prudence ne doit pas être considérée comme ayant adopté un comportement fautif. Sans doute conjecturale, cette analyse doit, à tout le moins, attirer l'attention sur ce que le jeu des causes d'exonération peut avoir pour effet d'anéantir tout le bénéfice que l'administré croit retirer de l'application de la règle d'unité.

Cf. parmi les décisions récentes, autres que l'arrêt du 25 octobre 2004 dont il est question ci-après, un arrêt rendu le 21 décembre 2001 (*Pas.*, 2001, p. 2204, *R.W.*, 2003-2004, p. 1061 et *J.L.M.B.*, 2002, p. 1032 avec obs. D. PHILIPPE, «Annulation de nomination et lien causal»).

Il n'est sans doute pas inutile d'attirer l'attention sur ce que les sommaires publiés à la *Pasicrisie* ne donnent pas toujours de la règle d'unité la même définition que les arrêts; ceux-ci se réfèrent à l'excès de pouvoir résultant de la méconnaissance d'une norme spécifique de comportement, tandis que ceux-là visent, de manière plus générale, l'excès de pouvoir qui a entraîné l'annulation de l'acte administratif par le Conseil d'État (cf. not. Cass., 21 décembre 2001, *Pas.*, 2001, p. 2204; Cass., 21 juin 1990, *Pas.*, 1990, I, p. 1199).

gle de l'unité (I.) et, l'autre, à l'effet des arrêts d'annulation prononcés par le Conseil d'État (II.). L'interprétation largement donnée de cette jurisprudence sera ensuite évoquée (III.).

I. Champ d'application de la règle d'unité

25. Lorsqu'il définit la faute de l'administration[21], l'arrêt du 13 mai 1982 tranche singulièrement avec les définitions que donnaient de la faute civile de précédentes décisions fréquemment évoquées dans le cadre de la problématique de l'unité des fautes pénale et civile, à propos de laquelle une analogie a été suggérée, avec la faute de l'administration[22]. L'illégalité susceptible de révéler un comportement fautif n'est plus désignée comme la «transgression matérielle d'une disposition légale ou réglementaire»[23], mais – plus précisément – comme celle qui est constatée lorsque l'autorité «prend ou approuve un règlement qui méconnaît des règles constitutionnelles ou légales lui imposant de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée». L'arrêt du 13 mai 1982 pourrait donc être interprété en ce sens que la Cour de cassation distingue, parmi les dispositions à l'égard desquelles un vice de légalité peut être détecté, celles qui imposent un comportement déterminé, de celles qui – tout en conditionnant la légalité d'un acte administratif – ne font pas peser sur l'autorité administrative de telles obligations d'action ou d'abstention. Cette lecture nous paraît s'autoriser des conclusions prises en cette affaire par le Procureur général J. Velu, dont le souci de démontrer que les règles inscrites aux articles 10 et 11 (anciens 6 et 6*bis*) de la Constitution imposent un comportement déterminé à l'administration, témoignait de ce que la référence aux normes de comportement n'est pas fortuite ou négligeable, mais révèle la distinction – fondamentale en ce domaine – entre deux catégories de dispositions légales[24].

26. Par ailleurs, la rupture avec la définition de la faute sur laquelle repose l'unité des fautes pénale et civile s'impose, dès lors qu'en matière pénale l'illégalité fautive résulte naturellement et nécessairement de la méconnaissance d'une norme de comportement: la disposition qui érige certains faits en infractions et réprime les comportements y relatifs impose corrélativement l'obligation d'action ou d'abstention contraire. En ce sens, établir une infraction revient à constater la transgression d'une norme de comportement. La référence à une norme de ce type est donc surabondante dans ce contexte, là où elle peut être utile ailleurs.

21 À tout le moins au travers de celui des deux aspects sous lequel cette faute est discutée en l'espèce.
22 R.-O. DALCQ, «Unité ou dualité ...», *o.c.*, p. 23.
23 Cass., 10 avril 1970, *Pas.*, 1970, I, p. 682.
24 Au sens matériel, et non formel (ou organique).

II. L'effet d'un arrêt d'annulation prononcé par le Conseil d'État

27. Lorsque la Cour aborde l'articulation entre les interventions respectives du Conseil d'État et du juge judiciaire, elle ne soutient pas que tout arrêt d'annulation de la haute juridiction administrative prouve la faute de l'autorité dont l'acte a été censuré[25]. Elle décide, sans plus, que lorsqu'un excès de pouvoir censuré par l'annulation d'un acte par le Conseil d'État résulte de la méconnaissance de dispositions imposant à l'administration d'agir dans un sens déterminé ou de s'abstenir (celles-là seules auxquelles la Cour a formellement lié le caractère nécessairement fautif), tant l'illégalité qui a justifié l'annulation de l'acte que le caractère fautif du comportement de l'autorité s'imposent au juge saisi de l'action en responsabilité. C'est ici le lieu de souligner que le caractère automatique du constat d'illégalité de l'acte, d'une part, et de la faute de l'administration, d'autre part, résulte de deux facteurs distincts que sont respectivement l'autorité *erga omnes* d'un arrêt d'annulation du Conseil d'État et la notion légale de faute[26]. Ici encore, cette analyse trouve écho dans les conclusions prises en cette affaire par le ministère public, qui identifie les effets d'un arrêt d'annulation du Conseil d'État dans la seule hypothèse où «une juridiction judiciaire est valablement saisie d'une demande en responsabilité fondée sur *la violation d'une règle de droit à contenu déterminé ayant entraîné l'annulation d'un acte administratif*[27]»[28]. Ainsi cerné, l'enseignement qui se dégage de l'arrêt du 13 mai 1982 n'est pas inédit: il révèle une évidente proximité avec la conception défendue par le Procureur général Ganshof van der Meersch dans les conclusions prises en une affaire qui a donné lieu à un arrêt du 16 décembre 1965[29]. Il y était notamment soutenu que «lorsqu'une requête en annulation de l'acte d'une autorité administrative a été introduite devant le Conseil d'État et que l'acte a été annulé pour excès de pouvoir, rien [...] ne saurait priver le requérant du droit d'assigner ensuite devant la juridiction judiciaire en réparation du préjudice causé par l'acte annulé. L'arrêt du Conseil d'État aura, toutefois, comme effet nécessaire de faire perdre au juge judiciaire sa totale liberté d'appréciation. La décision qui porte sur l'excès de pouvoir a autorité de chose jugée. Si donc, la demande est fondée sur le même fait, le juge est lié par cette décision».

K. STANGHERLIN, «Aansprakelijkheid na schorsing en vernietiging door de Raad van State» ... Comp. K. LEUS, «Het zorgvuldigheidsbeginsel», *Beginselen van behoorlijk bestuur (Administratieve Rechtsbibliotheek)*, Bruges, die Keure, p. 105, note 371.
26 Laquelle s'exprime notamment au travers de la règle de l'unité des notions d'illégalité et de faute, telle qu'édictée par l'arrêt du 13 mai 1982.
C'est nous qui soulignons.
L.c., p. 1081.
Pas., 1966, I, pp. 5413 et s., spéc. p. 524; cf., à ce propos, D. LAGASSE, «L'absence de toute autorité de chose jugée d'un arrêt de rejet du Conseil d'État devant les cours et tribunaux ou de la suprématie du principe de la légalité administrative sur le principe de la sécurité juridique», (obs. sous Cass., 9 janvier 1997), *R.C.J.B.*, 2000, p. 274.

I. Une lecture amplifiante de ces enseignements

28. En dépit de cette interprétation que nous paraissent imposer les termes de l'arrêt du 13 mai 1982[30], de nombreuses décisions judiciaires[31] et études doctrinales ont – à tort ou à raison – soumis l'enseignement dispensé par la Cour de cassation à une lecture amplifiante[32]. Ainsi a-t-il été fréquemment soutenu que toute illégalité d'un acte administratif emportait nécessairement reconnaissance de la faute commise, au travers de son adoption, par l'administration[33]; cette interprétation semble ignorer[34] la référence (à vocation limitative) à la catégorie des normes dont la transgression peut être considérée comme fautive, à savoir les normes spécifiques de comportement. De même a-t-il été enseigné que l'annulation d'un acte administratif par le Conseil d'État suffit à établir, devant le juge judiciaire, la faute de l'administration qui méconnaît une norme à l'égard de laquelle a été établie l'illégalité conduisant à l'annulation[35]. Cette analyse tronque le raisonnement exposé par la Cour de cassation: l'effet d'un arrêt d'annulation du Conseil d'État sur la reconnaissance d'une faute ne vaut que lorsque la censure prononcée par la haute juridiction administrative l'a été pour transgression d'une norme imposant à l'autorité d'agir dans un sens déterminé ou de s'abstenir. Les termes de l'arrêt du 13 mai 1982 nous paraissent clairs[36].

29. La lecture stricte que nous proposons de cette jurisprudence doit-elle prévaloir sur l'interprétation large qui en a été donnée, et dont nous venons de rendre compte? Une tentative de réponse à cette question amène à solliciter l'enseignement d'un arrêt rendu par la Cour de cassation le 25 octobre 2004. Si la thèse que nous privilégions devait trouver appui sur cette décision récente, il s'imposerait alors d'examiner la validité d'un discours plaidant en faveur d'une extension du champ d'application de la règle d'unité, conduisant à ce que la faute soit déduite de tout constat d'excès de pouvoir, quel que soit le chef d'illégalité.

30 La solution retenue par la Cour est d'ailleurs plus ciblée que celle que le moyen de cassation l'invitait à adopter. Le moyen soutenait que «toute transgression d'une disposition légale ou réglementaire constitue en soi une faute entraînant la responsabilité civile de l'auteur de la transgression» (formulation inspirée d'arrêts qui auraient consacré la règle d'unité des fautes pénale et civile; cf., *supra*, n° 25). La Cour retient qu'est fautive la méconnaissance, non de toute disposition légale ou réglementaire, mais «des règles constitutionnelles et légales lui imposant de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée, de sorte que [l'autorité] engage sa responsabilité civile si cette faute est cause d'un dommage».

Cf., parmi bien d'autres décisions, Bruxelles, 1er octobre 2003, *J.T.*, 2004, p. 698 («La Cour de cassation consacre [...] la règle selon laquelle l'illégalité d'un acte administratif implique une faute extracontractuelle dans le chef de l'administration. [...] Le demandeur originaire sur l'action de responsabilité n'a donc pas à démontrer la faute de l'autorité publique devant le juge judiciaire; celle-ci est établie par l'existence des deux arrêts du Conseil d'État précités, annulant les deux décisions de la Communauté française»); Bruxelles, 27 mars 1987, *R.G.A.R.*, 1988, n° 11.425 («sous réserve de l'existence d'une erreur invincible ou d'une autre cause d'exonération, l'autorité administrative en prenant cette décision entachée d'un excès de pouvoir a commis une faute»); Bruxelles, 5 juin 1986, inédit («le pouvoir d'appréciation des tribunaux du caractère illicite allégué des actes, comportements ou omissions des autorités administratives dont ils sont saisis n'est soumis à aucune restriction, hormis celle qui résulte de l'autorité de la chose jugée d'un arrêt d'annulation du Conseil d'État qui établit à l'égard de tous la faute de l'auteur dudit acte») (cité par D. LAGASSE, «L'absence de toute autorité de chose jugée ...», p. 278).

32 Ou, selon l'analyse de K. STANGHERLIN, à une simplification abusive («À la rescousse de l'article 1382 du Code civil ...», *o.c.*, p. 612).

B. DUBUISSON résume de la sorte une très large tendance doctrinale («Faute, illégalité et erreur d'interprétation ...», p. 46). Cette tendance est notamment révélée, parmi bien d'autres auteurs, par J.-J. ANDRÉ, «Fout, schade en schadeherstel in de sociale zekerheid», Discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée à la Cour du travail de Bruxelles, le 2 septembre 2005, *Chr. D.S.*, 2006, p. 493; A. COPPENS, «De volmaakte rechtsstaat», *R.W.*, 2002-2003, p. 1246; J.-L. FAGNART, «De la légalité à l'égalité ...», p. 23.

Ou, à tout le moins, ne pas prendre dûment en compte ses effets.

Cf. not. Bruxelles, 1er octobre 2003, *J.T.*, 2004, p. 698.

La Cour vise, en effet, l'hypothèse d'une annulation pour excès de pouvoir «résultant de la méconnaissance de *telles* règles constitutionnelles ou légales». La lecture des développements qui précèdent invite à considérer que sont visées les normes imposant un comportement déterminé.