

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° C.12.0424.F

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

demandeur en cassation,

représenté par Maître Michel Mahieu, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Watermael-Boitsfort, boulevard du Souverain, 36, où il est fait élection de domicile,

contre

Roland RÜTTER, domicilié à Herstal (Liers), rue des Eglantiers, 8,

défendeur en cassation,

représenté par Maître François T'Kint, avocat à la Cour de cassation, agissant sur projet, dont le cabinet est établi à Charleroi, rue de l'Athénée, 9, où il est fait élection de domicile.

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 18 juin 2012 par le Conseil d'État, section du contentieux administratif.

Le 8 janvier 2013, l'avocat général Thierry Werquin a déposé des conclusions au greffe.

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

II. Le moyen de cassation

Le demandeur présente un moyen libellé dans les termes suivants :

Dispositions légales violées

- *articles 13, 144 et 145 de la Constitution ;*
- *articles 8 et 556, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire ;*
- *articles 7 et 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ;*
- *article 42, spécialement § 3, alinéa 2, de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres ;*
- *articles 2 et 8 de l'arrêté royal du 23 janvier 1987 relatif à l'octroi d'une indemnité spéciale en cas d'acte intentionnel de violence contre des membres des services de police et de secours et contre des particuliers secourant une victime d'acte intentionnel de violence.*

Décisions et motifs critiqués

L'arrêt attaqué rejette le déclinatoire de juridiction soulevé par le demandeur par les motifs suivants :

« Considérant que [le demandeur] fait valoir que l'arrêt n° 5/2012 de la Cour constitutionnelle du 11 janvier 2012, répondant à la question préjudicielle qui lui a été soumise, confirmerait l'absence de tout pouvoir d'appréciation quant aux conditions d'octroi de l'indemnité dès lors que la Cour a estimé que l'article 42, § 3, alinéa 2, de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres viole les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il a pour effet d'exclure la prise en compte d'actes intentionnels de violence qui s'inscrivent dans le prolongement direct de l'exercice des fonctions assumées par le fonctionnaire de police mais ont été commis en dehors de l'exercice de ses fonctions ; qu'il en déduit que l'enjeu véritable du recours correspond à la reconnaissance d'un droit subjectif et échappe à la compétence du Conseil d'État ;

Considérant que l'arrêt n° 5/2012 de la Cour constitutionnelle doit être analysé en tenant compte du libellé de la question qui lui avait été soumise ; que cette question était libellée comme suit : 'L'article 42, § 3, alinéa 2, de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres est-il conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il est interprété comme réservant l'indemnité spéciale aux agents victimes d'un acte intentionnel de violence commis simultanément à l'exercice de leurs fonctions et comme excluant du droit à cette indemnité les agents victimes d'un acte intentionnel de violence commis en représailles aux fonctions exercées mais subi en dehors de l'exercice de celles-ci ?' ;

Que la Cour constitutionnelle a considéré que, sur la base d'une telle interprétation restrictive de la notion de 'faits commis lors de l'exercice de leurs fonctions', la disposition en cause viole les articles 10 et 11 de la Constitution, spécialement en raison du fait qu'une telle interprétation a pour effet d'exclure du bénéfice de l'indemnité spéciale un agent victime d'un acte de représailles dès lors que ces actes s'inscrivent dans le cadre du prolongement direct de l'exercice des fonctions assumées par le fonctionnaire de police et doivent être considérés comme des risques inhérents à cet exercice ; que, dès lors, en répondant positivement à la question qui lui a été soumise, la Cour constitutionnelle n'a nullement exclu la possibilité d'une interprétation conforme du texte législatif en cause mais a considéré que, dans son

interprétation restrictive évoquée dans la question, la disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution ;

Considérant qu'un texte de loi doit être interprété en tenant compte de l'objectif poursuivi par le législateur et de sa volonté exprimée notamment dans les travaux préparatoires ; que, comme l'a souligné la Cour constitutionnelle, l'instauration d'une indemnité spéciale au profit notamment des fonctionnaires de police victimes d'actes intentionnels de violence dans l'exercice de leurs fonctions est le fruit d'un amendement déposé par le gouvernement et destiné à compléter le régime général d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence par une protection spécifique des services de police et de secours ; que cet amendement a été justifié de la manière suivante dans les travaux préparatoires :

'Le comportement criminel des personnes qui commettent divers délits s'accompagne de plus en plus de violences volontaires vis-à-vis des personnes qui ont pour mission d'empêcher ces délits, d'en limiter les conséquences ou d'en secourir les victimes.

Les vagues de terrorisme et de criminalité violente que connaît actuellement le pays nécessitent, non seulement la prise de mesures adéquates pour les combattre ou pour en réduire les conséquences néfastes pour la population, mais également une protection accrue des agents de l'autorité auxquels est confiée cette mission.

Il n'est malheureusement plus à prouver que ce sont eux qui constituent les premières victimes, même les victimes de prédilection du terrorisme et de la violence.

En cas de décès en service, le conjoint survivant bénéficie bien sûr des avantages du régime des pensions de survie et des accidents du travail mais ces régimes n'assurent qu'une indemnisation fort partielle et insuffisante pour donner aux agents, chargés de partir au-devant du danger, l'assurance qu'ils peuvent le faire sans plonger leur famille dans la détresse financière.

Faute de pouvoir protéger les agents de l'autorité contre toute attaque ou piège, il s'indique donc de créer une indemnisation supplémentaire au profit des agents qui décéderaient ou seraient victimes d'une incapacité de travail

complète suite à l'exécution de leurs missions' (Doc. parl, Sénat, 1984-1985, n° 873-17, pp. 3-4) ;

Que, toujours dans les travaux préparatoires, il a été précisé que 'le gouvernement espère que cette mesure aura pour effet de motiver les membres des services concernés et de lutter efficacement contre le découragement qui risque de s'installer dans les corps particulièrement atteints' (Doc. parl., Chambre, 1984-1985, n° 1281/16, p. 7) ;

Qu'un acte intentionnel de violence, commis à titre de représailles en raison d'un acte posé par un agent dans l'exercice de ses fonctions est donc implicitement visé dans le régime de protection voulu par le législateur ;

Considérant qu'il résulte des considérations qui précèdent que la notion d'actes de violence subis par un agent dans l'exercice de ses fonctions doit être interprétée de manière large et englobe un acte de violence qui a été commis en relation causale directe avec des actes posés par l'agent dans l'exercice de ses fonctions alors même qu'il a été subi à un moment où l'agent n'était plus en service ; que, dès lors, et dans le cadre des décisions relatives à l'octroi de l'indemnité spéciale, [le demandeur] dispose d'un réel pouvoir d'appréciation, notamment quant au lien causal unissant l'acte de violence et les fonctions de police exercées par l'agent victime de cet acte ; que le déclinatoire de compétence est rejeté ».

Griefs

Première branche

Aux termes de l'article 144 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. Celles qui ont pour objet des droits politiques relèvent, en vertu de l'article 145 de la Constitution, des cours et tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.

En vertu des articles 7 et 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section du contentieux administratif du Conseil d'État statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour

violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives.

Il suit de ces dispositions que le Conseil d'État n'est pas compétent lorsque l'objet direct et véritable du recours vise la reconnaissance d'un droit subjectif. L'existence de pareil droit suppose que la partie demanderesse fasse état d'une obligation juridique déterminée qu'une règle du droit objectif impose directement à un tiers et à l'exécution de laquelle cette partie a un intérêt.

Pour qu'une partie puisse se prévaloir d'un tel droit à l'égard de l'autorité administrative, il faut que la compétence de cette autorité soit liée.

Un tel pouvoir existe lorsque la compétence de l'autorité administrative est entièrement liée, ce qui suppose que les conditions à la réunion desquelles est subordonné l'exercice de la compétence soient définies de manière objective par la règle de droit, de sorte que l'autorité ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation.

L'article 42, §§ 1^{er} à 3, de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres dispose que :

« § 1^{er}. Sans préjudice des avantages accordés en vertu de la législation sur les accidents du travail ou les pensions de réparation, il est octroyé, en temps de paix, aux conditions et selon les modalités fixées par le Roi, une indemnité pour dommage moral de 53.200 euros, ci-après dénommée 'indemnité spéciale', aux personnes visées au paragraphe 3 qui sont contraintes de quitter définitivement le service pour inaptitude physique ou, en cas de décès, à leurs ayants droit.

§ 2. L'indemnité spéciale est octroyée :

1^o lorsque le dommage résulte d'actes intentionnels de violence ou de l'explosion d'un engin de guerre ou d'un engin piégé lors de l'exécution d'une mission de police, de protection, de secours ou de déminage.

Par mission de déminage, il faut entendre les opérations de recherche, de neutralisation, de transport ou de destruction d'engins de guerre ou d'engins piégés ;

2° lorsque le dommage résulte du sauvetage de personnes dont la vie était en danger.

§ 3. L'indemnité spéciale est octroyée :

1° aux membres du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique des services de police visés à l'article 116 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux ;

2° aux membres des services extérieurs de la section 'Sûreté de l'État' de l'administration de la Sûreté publique du service public fédéral de la Justice ;

3° aux membres du personnel des forces armées et aux agents civils du ministère de la Défense ;

4° aux membres des services de la protection civile ;

5° aux membres des services publics d'incendie ;

6° aux membres des services extérieurs de l'administration des établissements pénitentiaires.

L'indemnité spéciale est octroyée aux personnes énumérées à l'alinéa 1^{er} pour autant que le dommage visé au paragraphe 2 ait été causé lors de l'exercice de leurs fonctions ».

Il suit de cette disposition que chaque membre du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique des services de police dispose d'un droit subjectif au paiement d'une indemnité spéciale de 53.200 euros (montant à indexer) lorsqu'il est contraint de quitter définitivement le service pour inaptitude physique à la suite d'un acte intentionnel de violence subi lors de l'exercice de ses fonctions.

L'arrêté royal du 23 janvier 1987 relatif à l'octroi d'une indemnité spéciale en cas d'acte intentionnel de violence contre des membres des services de police et de secours et contre des particuliers secourant une victime d'acte intentionnel de violence, pris en exécution de l'article 42, § 1^{er}, de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, n'ajoute aucune condition à l'octroi de l'indemnité spéciale prévue par le législateur.

Les conditions à l'octroi de l'indemnité spéciale, dont le montant est forfaitairement fixé, sont objectivement définies par le législateur, étant en l'espèce le fait que l'agent soit contraint de quitter définitivement le service pour inaptitude physique, l'existence d'un acte intentionnel de violence subi par l'agent et un rapport entre l'acte intentionnel de violence et l'exercice des fonctions de police exercées par l'agent victime de cet acte.

Il s'ensuit que l'administration ne dispose, lorsqu'elle est régulièrement saisie d'une demande d'indemnité spéciale, d'aucune marge d'appréciation. Elle ne peut que constater la réunion ou non des conditions légales, sans disposer d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation de ce chef. En d'autres termes, dans chaque cas d'espèce, il n'y a qu'une décision légale possible.

En particulier, la condition relative au rapport entre l'acte intentionnel de violence et l'exercice des fonctions de police de l'agent victime de cet acte ne confère pas de pouvoir d'appréciation à l'autorité administrative lui permettant d'opter, entre plusieurs solutions juridiquement fondées, pour celle qui lui semble la plus adéquate au regard de l'intérêt général. Si la vérification de cette condition conduit l'autorité à la conclusion qu'un tel rapport existe, la condition doit être réputée satisfaite. Dans l'hypothèse inverse, l'autorité doit refuser d'octroyer l'indemnité spéciale demandée.

La compétence de l'autorité administrative en cette matière est donc complètement liée et la naissance du droit subjectif à l'octroi de l'indemnité spéciale ne dépend pas d'une décision préalable de l'autorité administrative relevant de son pouvoir discrétionnaire. Il s'ensuit que le défendeur peut se prévaloir d'un droit subjectif à l'octroi de l'indemnité spéciale prévue à l'article 42 de la loi du 1^{er} août 1985 s'il réunit les conditions objectives consacrées par cette disposition, en sorte que seuls les tribunaux de l'ordre judiciaire peuvent connaître des contestations relatives à la reconnaissance de ce droit.

En rejetant le déclinatoire de juridiction par les considérations reprises au moyen, le Conseil d'État s'est déclaré à tort compétent pour connaître de contestations concernant des droits civils et a, partant, violé les articles 13,

144 et 145 de la Constitution, 7 et 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ainsi que les autres dispositions visées au moyen.

Seconde branche

Aux termes de l'article 8 du Code judiciaire, la compétence est le pouvoir du juge de connaître d'une demande portée devant lui.

Aux termes de l'article 556, alinéa 1^{er}, du même code, les cours et tribunaux connaissent de toutes les demandes, sauf celles qui sont soustraites par la loi à leur juridiction.

En vertu des articles 7 et 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section du contentieux administratif du Conseil d'État statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives.

Un acte d'une autorité administrative peut en règle, lorsque le législateur n'a pas conféré cette compétence à un juge de l'ordre judiciaire, être contrôlé par le Conseil d'État, section du contentieux administratif. En revanche, le Conseil d'État est sans pouvoir de juridiction lorsque la compétence est attribuée aux cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

En vertu de l'article 2 de l'arrêté royal du 23 janvier 1987 relatif à l'octroi d'une indemnité spéciale en cas d'acte intentionnel de violence contre des membres des services de police et de secours et contre des particuliers secourant une victime d'acte intentionnel de violence, le demandeur qui sollicite l'octroi de l'indemnité spéciale prévue par cette disposition légale peut porter immédiatement sa demande devant les juridictions de l'ordre judiciaire. L'article 8 du même arrêté précise que la notification de la décision du ministre doit mentionner que cette décision ne fait pas obstacle à une action devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

Il suit de ces dispositions que la contestation soumise au Conseil d'État par le demandeur relève du pouvoir de juridiction des cours et tribunaux et ce,

même si l'existence d'un pouvoir d'appréciation devait être reconnu au demandeur.

En décidant, par tous ses motifs repris au moyen, que le Conseil d'État est compétent pour connaître du recours du défendeur contre la décision du demandeur de lui refuser l'octroi de l'indemnité spéciale prévue à l'article 42 de la loi du 1^{er} août 1985, alors que suivant les articles 2 et 8 de l'arrêté royal du 23 janvier 1987, cette compétence revient aux cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, l'arrêt viole ces dernières dispositions ainsi que les autres dispositions visées au moyen.

III. La décision de la Cour

Sur la fin de non-recevoir opposée au pourvoi par le défendeur et déduite, soit de sa tardiveté, soit de son défaut d'intérêt :

La requête en cassation, signifiée le 12 septembre 2012, est dirigée contre l'arrêt rendu le 18 juin 2012 par le Conseil d'État.

L'arrêt rendu le 23 février 2011 par le Conseil d'État considère que « le déclinatoire de compétence soulevé par [le demandeur] est [...] lié au fond » et décide de poser à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle sur la conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 42, § 3, alinéa 2, de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres.

Contrairement à ce que fait valoir le défendeur pour considérer que le pourvoi est tardif, cet arrêt ne statue pas de manière définitive sur le déclinatoire de compétence en le rejetant.

Contrairement à ce que fait valoir le défendeur pour considérer que le pourvoi est prématuré, l'arrêt attaqué du 18 juin 2012 statue de manière définitive sur le déclinatoire de compétence en décidant que celui-ci « est rejeté » et cause, ainsi, grief au demandeur qui, dès lors, a intérêt à le critiquer.

La fin de non-recevoir ne peut être accueillie.

Sur le moyen :

Quant à la première branche :

1. Aux termes de l'article 144 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

En vertu de l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section du contentieux administratif statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives.

Cette compétence est déterminée par l'objet véritable et direct du recours en annulation.

2. Les cours et tribunaux connaissent de la demande d'une partie fondée sur un droit subjectif.

L'existence de pareil droit suppose que la partie demanderesse fasse état d'une obligation juridique déterminée qu'une règle du droit objectif impose directement à un tiers et à l'exécution de laquelle cette partie a un intérêt.

Pour qu'une partie puisse se prévaloir d'un tel droit à l'égard de l'autorité administrative, il faut que la compétence de cette autorité soit liée.

3. L'article 42 de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres dispose que :

« § 1^{er}. Sans préjudice des avantages accordés en vertu de la législation sur les accidents du travail ou les pensions de réparation, il est octroyé, en temps de paix, aux conditions et selon les modalités fixées par le Roi, une indemnité pour dommage moral de 53.200 euros, ci-après dénommée 'indemnité spéciale', aux personnes visées au paragraphe 3 qui sont contraintes de quitter définitivement le service pour inaptitude physique ou, en cas de décès, à leurs ayants droit.

§ 2. L'indemnité spéciale est octroyée :

1° lorsque le dommage résulte d'actes intentionnels de violence ou de l'explosion d'un engin de guerre ou d'un engin piégé lors de l'exécution d'une mission de police, de protection, de secours ou de déminage.

Par mission de déminage, il faut entendre les opérations de recherche, de neutralisation, de transport ou de destruction d'engins de guerre ou d'engins piégés ;

2° lorsque le dommage résulte du sauvetage de personnes dont la vie était en danger.

§ 3. L'indemnité spéciale est octroyée :

1° aux membres du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique des services de police visés à l'article 116 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux ;

2° aux membres des services extérieurs de la section 'Sûreté de l'État' de l'administration de la Sûreté publique du service public fédéral de la Justice ;

3° aux membres du personnel des forces armées et aux agents civils du ministère de la Défense ;

4° aux membres des services de la protection civile ;

5° aux membres des services publics d'incendie ;

6° aux membres des services extérieurs de l'administration des établissements pénitentiaires.

L'indemnité spéciale est octroyée aux personnes énumérées à l'alinéa 1^{er} pour autant que le dommage visé au paragraphe 2 ait été causé lors de l'exercice de leurs fonctions ».

L'arrêté royal du 23 janvier 1987 relatif à l'octroi d'une indemnité spéciale en cas d'acte intentionnel de violence contre des membres des services de police et de secours et contre des particuliers secourant une victime d'acte intentionnel de violence, pris en exécution de l'article 42, § 1^{er}, de la loi du 1^{er}

août 1985, n'ajoute aucune condition à l'octroi de l'indemnité spéciale prévue par le législateur.

4. Il suit de ces dispositions que les conditions de l'octroi de l'indemnité spéciale, dont le montant est forfaitairement fixé, sont entièrement définies par le législateur, à savoir dans l'espèce 1° le fait que l'agent soit décédé ou contraint de quitter définitivement le service pour inaptitude physique, 2° l'existence d'un acte intentionnel de violence subi par l'agent ou l'explosion d'un engin de guerre ou piégé et 3° un rapport entre la cause du dommage et l'exercice de certaines fonctions, telles les fonctions de police exercées par l'agent victime de cet acte.

L'administration qui est saisie d'une demande d'indemnité spéciale ne peut que constater que ces conditions légales sont ou non réunies et ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation.

La compétence de l'autorité administrative est, en l'occurrence, entièrement liée et interdit la moindre parcelle d'appréciation.

5. L'arrêt, qui, après avoir considéré que « la notion d'actes de violence subis par un agent dans l'exercice de ses fonctions doit être interprétée de manière large et englobe un acte de violence qui a été commis en relation causale directe avec des actes posés par l'agent dans l'exercice de ses fonctions alors même qu'il a été subi à un moment où l'agent n'était plus en service », décide que, « dès lors [...], dans le cadre des décisions relatives à l'octroi de l'indemnité spéciale, [le demandeur] dispose d'un réel pouvoir d'appréciation, notamment quant au lien causal unissant l'acte de violence et les fonctions de police exercées par l'agent victime de cet acte » et que, partant, « le déclinatoire de compétence est rejeté », viole les dispositions visées au moyen, en cette branche.

Le moyen, en cette branche, est fondé.

Par ces motifs,

La Cour, statuant en chambre réunies,

Casse l'arrêt attaqué ;

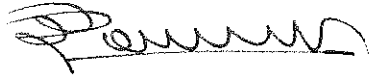
Ordonne que le présent arrêt sera transcrit dans les registres du Conseil d'État et qu'il en sera fait mention en marge de l'arrêt cassé ;

Condamne le défendeur aux dépens ;

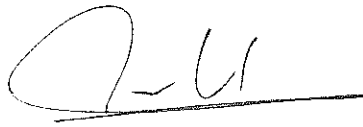
Renvoie la cause devant le Conseil d'État, section du contentieux administratif, autrement composé, aux seules fins de statuer sur les dépens de la procédure devant le Conseil d'État.

Les dépens taxés à la somme de mille quatre cent septante euros trente-quatre centimes envers la partie demanderesse et à la somme de cent trente et un euros vingt-quatre centimes envers la partie défenderesse.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, chambres réunies, à Bruxelles, où siégeaient le premier président Etienne Goethals, président, le président Christian Storck, le président de section Eric Dirix, le conseiller Didier Batselé, le président de section Albert Fettweis, les conseillers Beatrijs Deconinck, Alain Smetryns, Martine Regout, Geert Jocqué, Mireille Delange et Sabine Geubel, et prononcé en audience publique du huit mars deux mille treize par le premier président Etienne Goethals, en présence de l'avocat général Thierry Werquin, avec l'assistance du greffier en chef Chantal Van Der Kelen.



Ch. Van Der Kelen



S. Geubel



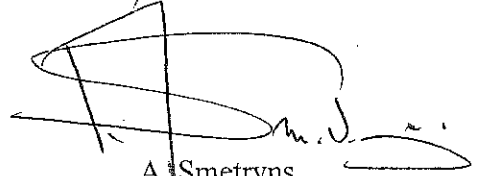
M. Delange



G. Jocqué



M. Regout



A. Smetryns



B. Deconinck



A. Fettweis



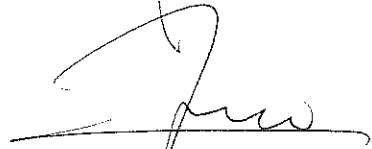
D. Batselé



E. Dirix



Ch. Storck



E. Goethals