

## **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.