

pour l'ensemble du dommage, quel qu'en soit l'auteur, lié aux travaux qui étaient régularisés par le permis depuis lors annulé.

En conclusion, la demande d'indemnité réparatrice est irrecevable.

5. Pour le surplus, il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suggérée par la partie requérante dans la mesure où elle part d'un postulat erroné en indiquant que la mise en cause de la responsabilité extracontractuelle des consorts F.-R. concerne des faits étrangers à l'adoption de l'acte qui a été annulé.

(...)

Par ces motifs,

(...)

La requête en indemnité réparatrice est rejetée.

(...)

Siég. : Mmes **C. Debroux, A.-Fr. Bolly** et M. **L. Donnay** (rapp.). Greffier : Mme **V. Wiame**.

M.P. : M. **L. Renders**.

Plaid. : M^{es} **Th. Haillet** (*loco* **N. Van Damme**) et **V. Thiry**.

J.L.M.B. 21/332

Observations

Quand le principe *electa una via* eut dû être mis hors de cause

1. L'affaire qui donne lieu à l'arrêt commenté se présente comme il suit.

En 2013, des travaux sont entrepris sans permis, par les consorts F. et R., sur un terrain sis dans la commune de Héron. Voisins directs du terrain, Madame M. et son époux réclament, devant le tribunal de première instance de Liège, division de Huy, la remise en état des lieux, tout en sollicitant des dommages et intérêts pour le préjudice subi du fait de la réalisation des travaux litigieux. Par un jugement rendu le 14 septembre 2017, Madame M. et son époux obtiennent gain de cause.

Les consorts F. et R. interjettent appel de la décision. Par un arrêt du 9 janvier 2020, la cour d'appel de Liège confirme, en grande partie, le jugement rendu en première instance. En substance, la cour estime que les travaux en cause ne peuvent être régularisés et qu'une « faute au sens des articles 1382 et suivants du Code civil est donc indiscutable dans le chef » des consorts F. et R., en ce que ceux-ci « ont réalisé sans permis divers travaux et ont maintenu des travaux infractionnels »¹.

Au titre de la réparation, la cour d'appel de Liège condamne les consorts F. et R. à la remise en état des lieux, ainsi qu'à des dommages et intérêts en raison des dommages esthétique et moral subis par Madame M. et son époux².

2. Entretemps, Madame M. sollicite, désormais sans son époux, l'annulation de la décision du collège communal de Héron du 19 décembre 2017 octroyant, aux consorts F. et R., un permis d'urbanisme de régularisation pour les travaux litigieux réalisés.

Par un arrêt du 3 décembre 2019, le Conseil d'État annule le permis³. L'annulation de celui-ci conduit Madame M. à rester au Conseil d'État et à demander, cette fois,

¹ Liège, 9 janvier 2020, 217/RG/1192, inédit.

² *Ibid.*

³ C.E, arrêt XXXX, n° 246.259 du 3 décembre 2019, ci-dessus, p. 1261.

à la juridiction de lui allouer une indemnité réparatrice pour les préjudices subis des suites des illégalités constatées dans l'arrêt d'annulation et ayant conduit à cette sanction.

Dans sa demande, Madame M. réclame la condamnation de l'auteur de l'acte annulé – la commune de Héron – au versement de différents montants, les uns correspondant à des préjudices déjà réparés par la cour d'appel de Liège dans l'arrêt rendu le 9 janvier 2020, d'autres pas.

Les préjudices allégués qui n'ont pas été réparés par la cour d'appel correspondent, en substance, au dommage moral qu'aurait causé la commune de Héron par l'adoption de l'acte annulé et par le comportement qui fut le sien dans le cadre du dossier, ainsi qu'à des frais de déplacements liés à l'impossibilité, pour Madame M., de vendre sa propriété pendant le temps du litige en cause.

3. Aux termes de l'arrêt qui fait l'objet du présent commentaire, le Conseil d'État juge, en réponse à cette demande, que :

« Si les différents chefs de préjudice vantés dans la demande d'indemnité réparatrice ne sont pas tous strictement identiques aux postes du dommage évalué par la cour d'appel de Liège, il reste que le préjudice allégué dans la demande est, en substance, en lien direct avec les travaux exécutés sans permis.

Sous peine de mettre considérablement à mal le choix procédural exclusif mis en place par le législateur et validé par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 70/2019 du 23 mai 2019, il y a lieu de considérer qu'en l'espèce, la partie requérante a intenté une action en responsabilité civile au sens de l'article 11bis, alinéa 5, des lois coordonnées, de sorte qu'elle ne peut plus demander à la section du contentieux administratif une indemnité réparatrice pour ce même préjudice. En effet, dans l'hypothèse rencontrée, la logique du système mis en place par le législateur, reconnue par la Cour, commande que le juge judiciaire demeure compétent pour l'ensemble du dommage, quel qu'en soit l'auteur, lié aux travaux qui étaient régularisés par le permis depuis lors annulé.

En conclusion, la demande d'indemnité réparatrice est irrecevable »⁴.

L'on est d'avis que la réponse ainsi apportée par le Conseil d'État à la demande qui lui était faite est critiquable.

4. Depuis 2014, on sait que l'article 11bis des lois coordonnées « sur le Conseil d'État » confie à la juridiction le pouvoir de connaître du contentieux de l'indemnité réparatrice⁵.

L'on sait aussi que l'article 11bis contient cinq alinéas qui, ensemble, consacrent le régime juridique applicable à ce contentieux.

Suivant l'alinéa premier de la disposition, « [t]oute partie requérante ou intervenante qui poursuit l'annulation d'un acte » administratif unilatéral « peut demander » au Conseil d'État « de lui allouer une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de l'acte si elle a subi un préjudice du fait de l'illégalité » de cet acte, « en tenant compte des intérêts publics et privés en présence »⁶.

Aux termes des alinéas 2 et 3 de la disposition, le législateur évoque, tour à tour, les délais dans lesquels la partie requérante en indemnité réparatrice est tenue d'introduire sa demande et ceux dans lesquels le Conseil d'État est invité à rendre son arrêt.

Quant aux alinéas 4 et 5, ils consacrent une application du principe *electa una via non datur recursus ad alteram*, en précisant, dans la foulée des alinéas qui précèdent, que :

⁴ Ibid.

⁵ Voy. not., à cet égard, D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, coll. Centre Montesquieu d'études de l'action publique, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 435-503 et les références citées.

⁶ C'est l'auteur de la présente note d'observations qui souligne.

- d’une part, « [l]a partie qui a introduit la demande d’indemnité ne peut plus intenter une action en responsabilité civile pour obtenir une réparation du même préjudice » ;
- d’autre part, « [t]oute partie qui intente ou a intenté une action en responsabilité civile ne peut plus demander à la section du contentieux administratif une indemnité pour le même préjudice ».

Il résulte ainsi des alinéas 4 et 5 de l’article 11bis des lois coordonnées « sur le Conseil d’État » que « [l]e choix, pour la partie requérante ou la partie intervenante à l’appui de l’annulation, de solliciter une demande d’indemnité réparatrice devant le Conseil d’État a pour effet de rendre impossible l’introduction ultérieure d’une action en responsabilité extracontractuelle fondée sur les articles 1382 et 1383 du Code civil devant les juridictions judiciaires, et *vice versa* »⁷.

5. Les alinéas 4 et 5 de l’article 11bis, dont on vient de rapporter les termes, n’en doivent pas moins se lire en combinaison avec les alinéas qui précèdent.

À cet égard, l’alinéa premier borne le terrain à l’intérieur duquel le principe *electa una via* trouve à s’appliquer. Il est question du procès fait à un acte administratif unilatéral dont l’illégalité, par hypothèse constatée par le Conseil d’État, aurait causé un préjudice que l’auteur de l’acte – et lui seul – est alors conduit à devoir réparer⁸.

Ainsi que le Conseil d’État lui-même le laisse entendre, les faits ne correspondent pas, en l’espèce, à la situation envisagée par l’article 11bis⁹. L’illégalité qui a conduit au déclenchement de l’action en responsabilité civile extracontractuelle, devant les juridictions judiciaires, tient au comportement des voisins de Madame M. et de son époux qui, sans permis, ont entrepris les travaux litigieux. Les illégalités qui ont fondé la demande en indemnité réparatrice, devant le Conseil d’État, sont celles qui ont été constatées, par le même Conseil d’État, au sujet du permis d’urbanisme de régularisation délivré par la commune de Héron.

Compte tenu de l’absence d’identité des constats d’illégalité en présence et de leur auteur, il apparaît que l’article 11bis ne pouvait conduire le Conseil d’État à déclarer « irrecevable » la demande d’indemnité réparatrice introduite par Madame M.

6. Si l’arrêt commenté conduit le Conseil d’État à estimer que la demande de Madame M. est « irrecevable », c’est en s’attachant à comparer les « différents chefs de préjudice vantés » dans l’une et l’autre demandes en réparation, tout en précisant que, même s’ils ne sont « pas tous strictement identiques », ils n’en sont pas moins, « en substance, en lien direct avec les travaux exécutés sans permis »¹⁰.

Bien qu’exacts, les constats ainsi posés ne relèvent pas, à notre estime, de ceux qui peuvent entrer en ligne de compte pour l’application du principe *electa una via* consacré aux alinéas 4 et 5 de l’article 11bis. Ces alinéas, parce qu’ils doivent être mis en lien avec l’alinéa premier de la même disposition, visent une hypothèse précise à l’exclusion de toute autre : celle où le demandeur entend solliciter, à charge de l’auteur d’un acte administratif ayant, par hypothèse, fait l’objet d’un recours en annulation, la réparation des préjudices causés par l’illégalité de cet acte, dûment constatée par le Conseil d’État dans le cadre du traitement de ce recours en annulation.

⁷ D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d’État, op. cit.*, p. 481.

⁸ *Ibid.*, pp. 468-470 et les références citées.

⁹ Le Conseil d’État s’exprime, en effet, dans les termes suivants : « *Sous peine de mettre considérablement à mal le choix procédural exclusif mis en place par le législateur et validé par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 70/2019 du 23 mai 2019, il y a lieu de considérer qu’en l’espèce, la partie requérante a intenté une action en responsabilité civile au sens de l’article 11bis, alinéa 5, des lois coordonnées* » (c’est l’auteur de la présente note d’observations qui souligne).

¹⁰ C.E., arrêt XXXX, n° 250.407 du 26 avril 2021, ci-dessus, p. 1261.

En l'espèce, l'action en responsabilité civile extracontractuelle dont il est question n'a été ni intentée à la suite de l'annulation du permis de régularisation illégalement accordé, ni dirigée à l'encontre de la commune de Héron : elle l'a été, quatre ans avant la délivrance dudit permis, à l'encontre de voisins qui, à l'époque, avaient entrepris des travaux sans disposer d'autorisation. La demande a, certes, été traitée, en degré d'appel, après la délivrance du permis de régularisation et, même, après l'annulation de ce permis par le Conseil d'État. Pour autant, elle est demeurée dirigée contre les seuls voisins, et n'aurait, du reste, plus pu l'être à ce stade de la procédure contre la commune de Héron qui n'était pas partie à celle-ci en première instance. Quant au litige, il continuait de concerner le comportement des voisins qui, sans permis, ni même permis de régularisation – celui-ci ayant été annulé par le Conseil d'État –, avaient réalisé des travaux dans l'illégalité.

Dans cette perspective, si les « différents chefs de préjudice vantés » étaient, certes, en partie les mêmes devant les juridictions judiciaires et devant le Conseil d'État, la demande n'en devait pas, pour autant, être déclarée « irrecevable » au nom du principe *electa una via*, lequel était inapplicable en l'espèce. À notre estime, la demande aurait dû être jugée « non fondée » pour la partie des préjudices déjà autrement réparés, dès lors que le Conseil d'État n'est habilité à allouer une indemnité réparatrice qu'en ce qui concerne des préjudices non autrement déjà réparés¹¹, que ce soit par l'annulation de l'acte ou en raison d'autres circonstances, de droit ou de fait, dûment constatées et appréciées par la juridiction.

En revanche, et parce que les « chefs de préjudices vantés » n'étaient « pas tous strictement identiques » – suivant les termes utilisés par le Conseil d'État lui-même¹² –, Madame M. eut dû, à notre estime, voir sa demande être déclarée « recevable » et, le cas échéant, « fondée », s'agissant des préjudices non couverts par la condamnation prononcée par la cour d'appel de Liège et par l'annulation du permis de régularisation prononcée par le Conseil d'État.

En jugeant « irrecevable » une telle demande, on peut se demander si la juridiction administrative n'a pas fait naître un conflit d'attributions au sens de l'article 158 de la Constitution, abandonnant au juge judiciaire la compétence juridictionnelle qui était pourtant la sienne.

7. Dans la foulée de ce qui précède, une autre question vient alors à se poser.

En rendant l'arrêt commenté, le Conseil d'État a-t-il entendu décider que Madame M. – ayant, dans l'esprit de la juridiction, fait choix des cours et tribunaux pour obtenir la réparation des préjudices vantés – devait pouvoir intenter une nouvelle action en responsabilité civile, en vue d'obtenir la réparation des préjudices allégués et jusqu'ici non couverts ? Ou doit-on comprendre de l'arrêt rendu que le Conseil d'État fait, de l'action en responsabilité civile ponctuelle par l'arrêt de la cour d'appel de Liège du 9 janvier 2020, celui qui, au nom de l'article 11bis des lois coordonnées, devrait, une fois pour toute, contenter Madame M. ?

À notre estime, c'est la première des deux lectures proposées qu'il faut privilégier. Le Conseil d'État prend, en effet, soin d'apporter la précision suivante :

« (...) [D]ans l'hypothèse rencontrée, la logique du système mis en place par le législateur, (...), commande que le juge judiciaire demeure compétent pour l'ensemble du dommage, quel qu'en soit l'auteur, lié aux travaux qui étaient régularisés par le permis depuis lors annulé »¹³.

¹¹ D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, op. cit., p. 452 et les références citées.

¹² C.E., arrêt XXXX, n° 250.407 du 26 avril 2021, ci-dessus, p. 1261.

¹³ C.E., arrêt XXXX, n° 250.407 du 26 avril 2021, ci-dessus, p. 1261. C'est l'auteur de la note d'observations qui souligne.

Si l'on comprend correctement l'extrait ainsi rapporté, l'idée est donc que, dans une situation comme celle en cause, le juge judiciaire serait le seul à pouvoir poursuivre et achever le travail de réparation qu'il a entamé, le Conseil d'État s'étant lui-même déclaré incompétent pour ce faire.

8. Bien que, dans les développements qui précèdent, l'on ait exposé qu'on ne partageait pas la lecture de l'article 11*bis* ainsi retenue, l'on est d'avis – à titre très subsidiaire – que le juge de la responsabilité civile extracontractuelle devrait, *a minima*, pouvoir être ressaisi pour permettre à la victime d'obtenir la réparation des dommages non encore couverts.

Les articles 1382 et suivants du Code civil permettent, en effet, à la victime d'une faute civile d'obtenir, en justice, la réparation de *tous* les préjudices subis.

Si l'action en responsabilité civile extracontractuelle dirigée à l'encontre des voisins a permis à Madame M. d'être dédommée, à leur charge, d'un certain nombre de préjudices et si la demande d'indemnité réparatrice dirigée à l'encontre de l'auteur du permis de régularisation annulé a été déclarée « irrecevable », il découle des articles 1382 et suivants du Code civil que les illégalités commises à raison de l'adoption de l'acte annulé doivent, si elles sont jugées fautives, donner lieu à réparation par l'auteur de l'acte annulé.

9. Au-delà de cette préférence – très subsidiaire – qui viendrait à permettre à la victime de la faute civile d'encore disposer d'une voie de recours pour qu'il soit statué sur la demande en réparation des préjudices résiduels qu'elle prétend avoir subis, l'on est d'avis que l'enseignement que contient l'arrêt commenté est également problématique sous cet angle.

L'article 11*bis* des lois coordonnées autorisait évidemment le Conseil d'État à trancher la recevabilité et le bien-fondé de la demande en indemnité réparatrice qui lui était adressée, bien qu'à notre estime, il eut dû le faire dans un sens différent de celui qu'il a retenu. En revanche, la question de savoir ce que les cours et tribunaux jugeront encore pouvoir faire à la suite de cet arrêt relève, en vertu de l'article 11*bis* également, de leur pouvoir juridictionnel exclusif.

À ce titre, les cours et tribunaux pourraient – c'est une première option – suivre le point de vue du Conseil d'État et poursuivre le travail de réparation entamé par la cour d'appel de Liège, dans son arrêt du 9 janvier 2020. Ils pourraient aussi – deuxième option – estimer que cet arrêt « solde », pour ainsi dire, « les comptes » et les empêche d'encore pouvoir statuer sur des prétentions complémentaires. Il existe, enfin, une troisième option : sur la base du principe *electa una via* tel que décliné à l'alinéa 4 – et plus 5 – de l'article 11*bis* des lois coordonnées, ils pourraient encore estimer que la victime a, pour solliciter la réparation des préjudices subis à charge de la commune de Héron – auteur de l'acte annulé –, choisi de saisir le Conseil d'État, ... et tant pis pour la victime si ce dernier a déclaré sa demande « irrecevable » ...

À dire vrai, le constat ainsi posé ne fait qu'augmenter la conviction suivant laquelle le Conseil d'État a, bel et bien, ouvert la porte à un conflit d'attributions que seule la Cour de cassation a le pouvoir de trancher, en vertu de l'article 158 de la Constitution.

10. Au bénéfice des considérations qui précèdent, l'on croit ainsi pouvoir conclure à ces trois considérations :

- Un, le principe *electa una via* n'était pas en cause dans le cadre de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt commenté.

En revanche, le préjudice que le Conseil d'État pouvait encore réparer par l'allocation d'une indemnité réparatrice devait se limiter à la partie non couverte

par l'indemnisation allouée par la cour d'appel de Liège, combinée à l'annulation prononcée par le Conseil d'État.

- *Deux*, même si c'est en méconnaissant les termes de l'article 11*bis* des lois coordonnées « sur le Conseil d'État », l'arrêt commenté paraît désigner les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire comme étant les seuls à pouvoir allouer à Madame M. la réparation des préjudices occasionnés par la commune de Héron et qui n'auraient, par ailleurs, pas encore été réparés.

Le mérite – très subsidiaire – de cette solution tient en ce que Madame M. n'a pas perdu tout espoir d'être dédommagée de tous les préjudices qu'elle allègue avoir subi des suites du constat d'illégalité de l'acte objet du recours en annulation, comme le requièrent les articles 1382 et suivants du Code civil.

- *Trois*, on s'interroge sur le point de savoir si, en déclarant « irrecevable » la demande de Madame M., le Conseil d'État n'a pas irrégulièrement refusé d'exercer sa compétence et, dès lors, déclenché un éventuel conflit d'attributions, au sens de l'article 158 de la Constitution.

L'on en est que plus convaincu si l'on mesure que le Conseil d'État, en s'étant prononcé en ce sens, pourrait conduire les cours et tribunaux, s'ils étaient à nouveau saisis par Madame M., à adopter des attitudes diverses, l'impossible n'étant pas qu'ils déclarent que la victime a, pour solliciter la réparation des préjudices subis à charge de la commune de Héron – auteur de l'acte annulé –, choisi de saisir... le Conseil d'État, ... et, partant, ... se déclarent, à leur tour, incompétents pour connaître de la demande de Madame M., au nom d'un « principe *electa una via* à front renversé ».

Tout ceci revient à se demander s'il n'eût pas été préférable de conclure qu'*electa una via* devait être mis hors de cause.

David RENDERS

Professeur à l'UCLouvain

Avocat au barreau de Bruxelles

Cour d'appel de Bruxelles (7^e chambre)

27 août 2020

Avocat - Relations avec les clients – Honoraires – Honoraires de résultat – Lien direct entre le résultat et le travail de l'avocat.

Observations.

En l'absence de disposition contraire, il peut être déduit de la convention que l'honoraire de résultat prévu suppose un résultat obtenu, ce qui revient à exiger un lien direct entre le résultat et le travail de l'avocat. Ce résultat peut consister en une victoire devant les cours et tribunaux ou en une victoire dans le cadre d'une négociation ou médiation menée de façon directe par l'avocat. Dans le doute, la convention s'interprète contre celui qui a stipulé (article 1162 ancien Code civil).

(Romuald / Maître B.)

Vu le jugement entrepris, prononcé contradictoirement par le tribunal de première instance francophone de Bruxelles, ci-après dénommé « le premier juge », le 9 octobre 2018, (...).