

Responsabilité

La responsabilité aquilienne de l'État, entre opportunité et proportionnalité

Il n'est pas fréquent que la Cour de cassation admette, comme dans son arrêt du 19 septembre 2025^{*1}, un moyen pris de la violation du principe de séparation des pouvoirs. Le litige concernait la légalité d'un arrêté royal prévoyant l'octroi de subsides aux zones de police dans le cadre d'un régime de pension anticipée, à la condition qu'elle soit introduite avant le 10 décembre 2016. En l'espèce, la Zone de police 5433 avait transmis sa demande à temps, sauf pour quatre agents pour lesquels elle fut introduite le 20 décembre 2016. L'État belge ayant rejeté cette seconde demande, la Zone de police l'a citée devant le tribunal de première instance sur la base de l'article 1382 de l'ancien Code civil. Alors que l'État belge avait obtenu gain de cause en première instance, la Cour d'appel de Bruxelles a, dans un arrêt du 9 septembre 2024, fait droit à la demande de la Zone de police : la sanction de la perte de subsides en raison de l'absence de respect de l'échéance était manifestement disproportionnée compte tenu notamment du fait que l'État belge disposait à la source des données dont il réclamait la communication et n'était tenu lui-même à aucun délai pour le paiement des subsides.

Sur pourvoi de l'État belge, la Cour de cassation a mis à néant cet arrêt. Après avoir rappelé les conditions pour engager la responsabilité aquilienne de l'autorité administrative², elle réitère les limites de l'office du juge qui, dans sa mission de protection des droits subjectifs à l'égard des autorités publiques, ne peut, « priver ces autorités de leur liberté politique ni se substituer à celles-ci »³. Elle reprend ensuite les motifs de l'arrêt attaqué pour conclure, de façon sibylline, que l'arrêt attaqué qui, pour déduire la faute de l'État belge, « substitue son appréciation de l'opportunité » des dispositions de l'arrêt précité « à celle du Roi » viole l'article « 1382 de l'ancien Code civil et méconnaît le principe général du droit de la séparation des pouvoirs ».

Qu'est-ce qui a amené la cour suprême à jeter l'opprobre de la violation de ce principe fondamental sur un raisonnement, à bien des égards classique, déduisant une faute d'une illégalité⁴ et ce, alors qu'elle a parfois considéré qu'un raisonnement en proportionnalité gisait en fait⁵ ou n'appelait qu'un contrôle marginal⁶? Si la proportionnalité a été consacrée en tant que principe général du droit tant par le Conseil d'État que par la Cour de justice de l'Union européenne⁷, la Cour de cassation s'est montrée réticente à lui reconnaître un tel statut⁸. L'explication résiderait-elle dans la mise en garde adressée il y a trente ans par l'avocat général Leclercq, qui invitait le pouvoir judiciaire à « ne jamais oublier ce que ce principe risque de faire perdre, dans le même temps, au principe de la séparation des pouvoirs »⁹ ? Espérons que la Cour de cassation précise, à l'avenir, le statut de la proportionnalité et la possibilité pour le juge judiciaire de la mobiliser¹⁰, ce qui est d'autant plus important que la

¹ Cass., 19 septembre 2025, RG n°C.24.0504.F.

² A savoir démontrer, outre le dommage et le lien causal, un comportement qui soit s'analyse en une erreur qui n'aurait pas été commise par une autorité normalement soigneuse et prudente, soit viole une norme imposant un comportement déterminé. Cette jurisprudence bien établie (voy. not. Cass., 17 novembre 2023, RG n°C.22.0034.F), trouve sa source dans le célèbre arrêt « La Flandria » (Cass., 5 novembre 1920, Pas., I, p. 239).

³ Voy. notamment Cass., 29 septembre 2017, RG n°C.15.0269.F et les réf. citées dans les conclusions de l'avocat général Vandewael avant Cass., 19 février 2015, RG n°C.14.0369.N. Les fondements de cette jurisprudence ont été exposés par le Procureur général Velu dans ses conclusions avant Cass., 26 juin 1980, Pas., I, p. 1350 et s.

⁴ La théorie de l'unicité absolue entre faute et illégalité ne va, certes, pas de soi.

⁵ Cass., 9 février 2024, RG n°F.23.0026.F.

⁶ Cass., 19 avril 2021, RG n°C.20.0352.F (solution implicite).

⁷ P. Marchal, *Principes généraux du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2014., pp. 123-124 et les réf. citées.

⁸ Voy. en matière répressive Cass., 29 avril 2015, RG n°P.15.0158.F. Voy. également les réf. citées dans D. Mougenot, « Le principe de proportionnalité en droit judiciaire », in S. Ménetrey (dir.), *Actualités de droit judiciaire*, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 18.

⁹ Conclusions de l'avocat général J.-Fr. Leclercq avant Cass., 10 juin 1996, Pas., I, n°227, p. 619.

¹⁰ D'autant que l'État belge affirmait explicitement dans sa requête en cassation qu'il « n'existe pas de principe général du droit autonome de proportionnalité ».

frontière entre choix politique d'opportunité et contrôle juridictionnel de proportionnalité est loin d'être étanche¹¹.

Jérémie VAN MEERBEECK ■

*Professeur invité à l'UCLouvain Saint-Louis Bruxelles
Conseiller à la Cour d'appel de Bruxelles*

¹¹ Pour un exemple, voy. C.E., 28 juin 2002, n°108.632, p. 17/22 et 20/22.