

XI. LA RESPONSABILITÉ QUASI-DÉLICTUELLE DE L'ÉTAT DU FAIT DE LA VIOLATION DES DROITS FONDAMENTAUX

XI. 1. La responsabilité de l'État du fait des magistrats

Convention européenne des droits de l'Homme (art. 6) – droit au procès équitable – manquement – faute quasi-délictuelle (art. 1382 et 1383 CCIV) – engagement de la responsabilité extracontractuelle de l'état du fait des magistrats – recours interne effectif (art. 13, 35 et 41 de la convention européenne des droits de l'Homme)

Cass., 19 décembre 1991 (« Anca I »)

Extrait

Attendu qu'en attribuant aux cours et tribunaux la connaissance exclusive des contestations qui ont pour objet des droits civils, l'article 92 de la Constitution met sous la protection du pouvoir judiciaire tous les droits civils ; qu'en vue de réaliser cette protection, le Constituant n'a eu 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 ;

Attendu que l'État 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 ;

Attendu qu'en règle, la faute dommageable commise par un organe de l'État engage la responsabilité directe de celui-ci, 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 ;

Attendu que les principes de la séparation des pouvoirs, de l'indépendance du pouvoir judiciaire et des magistrats qui le composent, ainsi que de l'autorité de la chose jugée n'impliquent pas que l'État serait, d'une manière générale, soustrait à l'obligation, résultant des dispositions légales précitées, de réparer le dommage causé à autrui par sa faute ou celle de ses organes dans l'administration du service public de la justice, notamment dans l'accomplissement des actes qui constituent l'objet direct de la fonction juridictionnelle ;

Attendu que les articles 1140 à 1147 du Code judiciaire qui organisent la procédure de la prise à partie, ne dérogent au régime du droit commun des articles 1382

B. La responsabilité extracontractuelle de l'État dans la fonction de juger

Le régime de la responsabilité extracontractuelle de l'État belge pour la faute commise par un magistrat a, par la suite, été confirmé et précisé par la Cour de cassation. Les lignes qui suivent se contenteront de retracer brièvement les grandes lignes et enjeux.

1. La condition de recevabilité

Il résulte de l'arrêt Anca I que, dans l'hypothèse où l'acte qui est reproché à un magistrat constitue « l'objet direct de la fonction juridictionnelle », la demande tendant à la réparation d'un dommage qui en résulte ne peut, « en règle », être « reçue » que si cet acte a été « retiré, réformé, annulé ou rétracté par une décision passée en force de chose jugée en raison de la violation d'une norme juridique établie et n'est plus, dès lors, revêtu de l'autorité de la chose jugée ». La formule est reprise, presque mot pour mot, des conclusions de l'avocat général Velu qui ont précédé cet arrêt⁷.

L'arrêt Anca II et un arrêt plus récent du 25 mars 2010⁸ énonçant que la responsabilité étatique ne peut être « encourue » que si l'acte litigieux a été supprimé et certains arrêts ne faisant pas mention de cette exigence⁹, certains auteurs ont douté du statut de cette dernière¹⁰. Il semble désormais acquis qu'il s'agit bien d'une condition de recevabilité de l'action¹¹. Dans un arrêt du 27 juin 2008, la Cour a repris la formule de l'arrêt Anca I, précisant que, « (d)ès lors qu'elle peut être reçue, la demande peut être fondée sur une faute ne constituant pas la violation de la norme juridique établie qui, entachant d'illicéité l'acte litigieux, en a justifié le retrait, la réformation, l'annulation ou la rétractation »¹².

Par définition, l'exigence selon laquelle cette condition n'est applicable que lorsque l'acte litigieux est l'objet direct de la fonction juridictionnelle permet d'en dispenser la vérification lorsque il s'agit d'un acte qui est, par exemple, lié au devoir de surveillance du juge-commissaire¹³ ou à la lenteur de l'instruction¹⁴.

7 Cond. de l'Avocat général J. Velu avant Cass., 19 décembre 1991, *J.T.*, 1992, p. 146, n° 52.

8 *Pas.*, n° 1007.

9 Cass., 26 juin 1998, *J.L.M.B.*, 1998, p. 1170 et note D. PHUPE; *R.C.J.B.*, 2001, p. 21 et note B. Dubuisson; Cass., 21 avril 2006, *Pas.*, p. 916.

10 Voy. notamment D. PHUPE, « À propos de la responsabilité des magistrats », note sous Cass., 26 juin 1998, *J.L.M.B.*, 1998, p. 1172.

11 D. REYNERS, « Recevabilité et fondement de la demande en réparation du dommage causé par l'État qui juge », *op. cit.*, p. 208; B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONINCK et G. GATHEM, *La responsabilité civile. Chronique de jurisprudence 1996-2007*, vol. I, Les Dossiers du Journal des tribunaux n° 74, Larcier, 2009, p. 611, n° 730; A. LEROY, « Tolérance zéro pour les fautes du parquet et du juge d'instruction », note sous Liège, 3 décembre 2009, *J.T.*, 2010, p. 194. Voy. la formulation quelque peu ambiguë retenue dans deux arrêts néerlandophones du 5 juin 2008 (C.07.0073.N et C.06.0366.N, trad. fr. publiée dans *Pas.*, n° 1411 et n° 1418).

12 Cass., 27 juin 2008, *J.L.M.B.*, 2009, p. 52 et note D. PHUPE; *R.C.J.B.*, 2010, pp. 195-196 et note D. REYNERS (nous soulignons). Un arrêt rendu trois semaines plus tôt par une chambre néerlandophone de la Cour concluait que, tant que l'acte litigieux qui fait l'objet direct de la fonction juridictionnelle n'a pas été rapporté, réformé, annulé ou rétracté par une décision passée en force de chose jugée, « il n'y a pas de dommage réparable » (Cass., 5 juin 2008, *Pas.*, n° 1418; *J.L.M.B.*, 2009, p. 52 et note D. PHUPE).

13 Cass., 21 avril 2006, *Pas.*, p. 916.

14 Bruxelles, 16 décembre 1999, *J.L.M.B.*, 2000, p. 578 et note Ch. PAVIER. Voy. également Bruxelles, 14 janvier 2000, *J.L.M.B.*, 2000, p. 598 et note d'A.L. DUSVAUX. Voy. également la jurisprudence citée dans B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONINCK et G. GATHEM, *La responsabilité civile. Chronique de jurisprudence 1996-2007*, *op. cit.*, pp. 618 et s.

Par ailleurs, la précaution prise par la Cour de cassation (la responsabilité ne peut « en règle » être reçue, encourue ou engagée), permet de laisser la place à un certain nombre d'exceptions, dont certaines avaient déjà été proposées par l'avocat général Velu. L'éminent magistrat avait relevé qu'échappait déjà à cette condition le droit à réparation en cas de privation de liberté contraire à l'article 5 de la Convention. Il suggérait par ailleurs d'en exclure le cas d'une décision de la Cour de cassation condamnant un magistrat à la réparation du préjudice subi dans le cadre d'une prise à partie, celui du préjudice trouvant son origine dans une infraction pénale dont l'auteur a été déclaré coupable par une décision judiciaire passée en force de chose jugée ou celui d'une décision de la Cour européenne des droits de l'Homme ou du Comité des ministres du Conseil de l'Europe déclarant un acte juridictionnel contraire aux obligations découlant de la Convention européenne des droits de l'Homme en l'absence d'autres voies de droit interne suffisamment efficaces¹⁵. En ce sens, la Cour de cassation a elle-même considéré que devait être assimilée au cas de suppression de l'acte litigieux « le cas où, avant la modification de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales par le 11^e Protocole, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a constaté dans une décision que l'acte litigieux viole la Convention ou les protocoles y annexés »¹⁶ ou le cas dans lequel, « indépendamment de sa volonté, le préjudicié ne peut introduire aucun recours contre l'acte litigieux au motif que la décision même a été rapportée et qu'il n'a juridiquement plus d'intérêt manifeste à demander que la décision litigieuse soit écartée »¹⁷.

Il faut, enfin, mentionner l'exception résultant de l'application du droit de l'Union européenne. Dans son arrêt *Köbler*, la Cour de justice a en effet jugé que l'obligation pour les États membres de réparer les dommages qu'ils ont causés aux particuliers en violant le droit de l'Union s'étend à la violation manifeste et suffisamment caractérisée, par une décision d'une juridiction statuant en dernier ressort, d'une règle de droit de l'Union qui a pour objet de conférer des droits aux particuliers, s'il existe un lien de causalité direct entre cette violation et le préjudice subi¹⁸. Elle a précisé par la suite que le droit de l'Union s'opposait à une législation nationale qui, soit exclut la responsabilité de l'État membre lorsque la violation du droit de l'Union est imputable à une juridiction statuant en dernier ressort et qu'elle « résulte d'une interprétation des règles de droit ou d'une appréciation des faits et des preuves effectuées par cette juridiction », soit « limite l'engagement de cette responsabilité aux seuls cas du

15 Concl. de l'avocat général J. Velu avant Cass., 19 décembre 1991, *J.T.*, 1992, pp. 146-147, n° 52.

16 Cass., 25 mars 2010, *Pas.*, n° 1007.

17 Cass., 5 juin 2008, *Pas.*, n° 1411. En l'espèce, le préjudicié ne pouvait pas, à défaut d'intérêt, introduire un recours contre la décision de la chambre du conseil selon laquelle les conditions légales de délivrance du mandat d'arrêt à sa charge étaient réunies (acte litigieux), la chambre du conseil ayant décidé qu'il n'y avait plus lieu de maintenir l'arrestation. Dans le même sens, voy. Liège, 3 décembre 2009, *J.T.*, 2010, p. 192 et note A. LEROY.

18 C.J.U.E., 30 septembre 2003 (grande chambre), *Köbler*, C-224/01, Rec. p. I-10239, pt. 59.

dol ou de la faute grave du juge », même en cas de violation manifeste du droit européen¹⁹. L'affirmation selon laquelle le « régime prétorien applicable en Belgique semble à l'abri de tout reproche sous cet angle »²⁰ ne peut donc être suivie que dans la mesure où on considère que la violation manifeste du droit de l'Union par un magistrat national constitue une exception supplémentaire à la condition de recevabilité précitée²¹.

Même précisée de la sorte, tant le fondement que la portée de cette condition de recevabilité posent question. En ce qui concerne son fondement, certains arrêts permettent de penser qu'elle serait liée à l'autorité de la chose jugée. Comme le relevait pourtant déjà l'avocat général Velu dans ses conclusions avant l'arrêt Anca I, et plusieurs auteurs après lui²², « l'exercice d'une action en responsabilité contre l'État du fait du fonctionnement defectueux de la justice n'est pas susceptible de mettre en cause techniquement l'autorité de chose jugée »²³. Même en retenant l'approche plus souple de la Cour de cassation sur les conditions d'application du principe « *res judicata* »²⁴, l'exigence d'identité des parties n'en demeure pas moins essentielle eu égard au caractère relatif du principe. Or, sauf exception, l'État belge n'est pas partie à la procédure au cours de laquelle intervient la faute imputée au magistrat, à tout le moins pas en la même qualité. On préférera donc la formule retenue par la Cour dans son arrêt précité du 5 juin 2008, dans laquelle elle justifie l'absence de dommage réparable avant le report, la modification, l'annulation ou la rétractation de l'acte par le fait qu'en décider autrement « réduirait à néant l'autorité des voies de recours et serait contraire aux règles essentielles de l'organisation judiciaire et à la mission des cours et tribunaux »²⁵.

En ce qui concerne la portée de cette condition, il convient de s'arrêter quelques instants sur l'exigence constante selon laquelle l'effacement de la décision contenant l'acte juridictionnel fautif doit avoir eu lieu « en raison de la violation d'une norme juridique établie ». Si cette notion de « norme établie » doit se comprendre comme se référant à une norme non controversée, elle paraît critiquable²⁶. Le caractère controversé ou non de la norme à appliquer

19 C.J.U.E., 13 juin 2006 (grande chambre), *Traghetti del Mediterraneo/Italie*, Rec. 2006, I-05177, pt. 46.

20 B. DUBASSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONINCK et G. GATHEN, *La responsabilité civile. Chronique de jurisprudence 1996-2007*, op. cit., p. 614, n° 734.

21 Dans cette interprétation, seule compatible avec le droit de l'Union, il est inexact d'affirmer que la jurisprudence Anca aurait pour effet « d'exonérer l'État de toute responsabilité pour une faute commise par la Cour de cassation », sauf en cas de mise en cause par une juridiction internationale (M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 610). Le juge national étant un organe d'application du droit de l'Union, il ne doit pas attendre une décision de la Cour de justice pour sanctionner sa violation.

22 B. DUBASSON, « Faute, illégalité et erreur d'interprétation en droit de la responsabilité civile », note sous Cass., 26 juin 1998, *R.C.J.B.*, p. 47 ; D. REYNDELS, « Recevabilité et fondement de la demande en réparation du dommage causé par l'État qui juge », op. cit., p. 208 ; A.L. DUSVAUX, « La responsabilité de l'État pour les fautes commises par ses magistrats », op. cit., 2000, p. 598.

23 Concl. de l'avocat général J. Velu avant Cass., 19 décembre 1991, *J.T.*, 1992, p. 146, n° 52.

24 Voy. notamment Cass., 27 mars 1998, *Bull.* n° 174 ; 31 janvier 2013, RG n° F.10.0112.F (inédit).

25 Cass., 5 juin 2008, *Pas.*, n° 1418.

26 Dans le même sens, voy. B. DUBASSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONINCK et G. GATHEN, *La responsabilité civile. Chronique de jurisprudence 1996-2007*, op. cit., p. 612, n° 631).

/Pas., I, n° 266./

famille³². À l'évidence, la première catégorie n'a pas rencontré l'enthousiasme auprès des juridictions de fond³³, contraignant la doctrine à former des conjectures en ce qui concerne son contenu³⁴. La Cour de cassation a précisé qu'y échappaient les normes de droit que le magistrat a pour mission d'appliquer aux faits de l'espèce et que, par conséquent, « l'erreur dans l'interprétation ou l'application d'une telle norme n'est fautive que si elle consiste en un comportement qui s'analyse en une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère de l'organe de l'État normalement soigneux et prudent, placé dans les mêmes conditions »³⁵. Si cette précision est heureuse, on peut s'interroger sur la pertinence du maintien de la distinction entre les deux types de faute dès lors, notamment, que toute norme requiert une interprétation³⁶.

C. L'impact de la jurisprudence Anca sur la jurisprudence strasbourgeoise

1. L'épuisement des voies de recours internes

L'article 35 de la Convention, faut-il le rappeler, subordonne la recevabilité de la saisine de la Cour européenne des droits de l'Homme à l'exigence de l'épuisement des voies de recours internes³⁷. Il n'est guère surprenant que l'État belge ait décidé de profiter de la consécration, en droit interne, de la possibilité de mettre en cause sa responsabilité extracontractuelle pour le fait de ses organes juridictionnels pour opposer, à Strasbourg, une fin de non-recevoir aux recours exercés par des requérants n'ayant pas introduit d'action devant les juridictions nationales. Ces tentatives, longtemps restées infructueuses, concernaient principalement l'exigence du respect d'un délai raisonnable des procédures.

Déjà dans une affaire *Sansen et Vanholst*, introduite en 1997, le gouvernement belge avait invoqué le fait que le droit national admettait la responsabilité de l'État pour les actes fautifs du pouvoir judiciaire. La Commission européenne des droits de l'Homme rejeta la fin de non-recevoir, rappelant qu'une voie de recours devait exister avec un « degré suffisant de certitude pour être considérée comme une voie de recours effective et efficace ». Or, constatait-elle, le gouvernement belge ne faisait état d'aucune décision ayant mis en cause la responsabilité de l'État pour non-respect du délai raisonnable

32 Arrêt *Anca II* (nous soulignons) ; Cass., 26 juin 1998, *R.C.J.B.*, 2001, p. 21.

33 B. DUBUSSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONINCK et G. GATHEN, *La responsabilité civile. Chronique de jurisprudence 1996-2007*, op. cit., pp. 614 et s. et les décisions citées.

34 B. DUBUSSON et S. VAN DEOGHEBROECK, « Responsabilité de l'État-législateur : la dernière pièce du puzzle ?? », *J.T.*, 2011, p. 801 ; B. DUBUSSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONINCK et G. GATHEN, *La responsabilité civile. Chronique de jurisprudence 1996-2007*, op. cit., p. 615, n° 736.

35 Cass., 26 juin 1998, *R.C.J.B.*, 2001, p. 21 et note B. DUBUSSON.

36 Sur la question, voy. B. DUBUSSON, « Faute, illégalité et erreur d'interprétation en droit de la responsabilité civile », op. cit., p. 32. Voy. en ce sens Liège, 3 décembre 2009, *J.L.M.B.*, 2010, p. 283 et note A. LEFROY.

37 Sur cette règle de l'épuisement des voies de recours internes, voy. ég. IV.4. et X.2. /

une juridiction belge n'oblige pas la Cour à rejeter ladite demande pour défaut de fondement »⁶⁵ mais qu'une « satisfaction équitable ne peut être accordée que s'il n'existe pas en droit interne un recours propre à déboucher sur un résultat aussi proche que possible d'une restitutio in integrum »⁶⁶. La Cour se réserve donc le droit de vérifier si l'issue des procédures nationales cadre avec l'article 41, « compte tenu aussi de leur durée »⁶⁷.

α

Jeremie Van Meerbeeck

⁶⁵ Cour eur. D.H., arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce* du 21 janvier 2011, § 410.

⁶⁶ Cour eur. D.H., arrêt *Camp et Bourimi c. Pays-Bas* du 3 octobre 2000, § 44.

⁶⁷ Cour eur. D.H., arrêt *Pressos Compania Naviera s.a. et autres c. Belgique* du 3 juillet 1997, § 10.