

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 153.999 du 20 janvier 2006

G./A.78.444/VI-16.479

En cause : **L'ETAT BELGE**, représenté par
le Ministre de l'Intérieur,

rue de Louvain, n° 1,
1000 Bruxelles,

contre :

LEGRAND Christian,

avenue de la Floride, n° 29,
1180 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 avril 1998 par l'Etat belge qui demande l'annulation "de la décision n° 472 de la I^{ère} Chambre de la Commission supérieure d'indemnisation du 23 février 1998 en vertu de laquelle il y a lieu, avant de statuer quant au fond, de confier à l'Assesseur technicien Monsieur LANGOUCHE Paul l'étude du dossier afin de déterminer l'existence, la nature et le montant des dommages causés aux plantations et pertes de récoltes subies pendant la période allant du 01/09/1963 au 01/01/1966 (à) l'intimé (Monsieur C. Legrand) dans l'exploitation faisant l'objet du contrat d'emphytéose n° D8/E-883 du 28 juillet 1958";

Vu l'arrêt n° 127.039 du 13 janvier 2004 rouvrant les débats;

Vu le rapport complémentaire de M^{me} CARLIER, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 20 avril 2005 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires des parties;

Vu l'ordonnance du 13 décembre 2005, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 11 janvier 2006;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Luc DEPRE, avocat, comparaisant pour le requérant et Me Guy POPELIER, loco Me Mario SPANDRE, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} CARLIER, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête ont été exposés dans l'arrêt n° 127.039 du 13 janvier 2004;

Considérant que l'Etat belge, requérant, prend un moyen, le premier de la requête, "de la violation des articles 23, 25 et 28 du Code judiciaire, des articles 2, 3, 9, 30 à 36 de la loi du 14 avril 1965 organisant une intervention financière de l'Etat du chef de dommages causés aux biens privés en relation avec l'accession de la République démocratique du Congo à l'indépendance"; qu'il fait valoir que, par la décision attaquée, la Commission supérieure d'indemnisation a décidé que la demande d'indemnisation complémentaire d'un montant de 4.797.494 francs formulée par Christian LEGRAND est recevable, alors qu'elle se heurte à l'autorité de chose jugée découlant de la décision n° 224 du 26 septembre 1972 de la même Commission, que "cette demande complémentaire a le même objet, se déroule entre les mêmes parties en même qualité et se fonde sur les mêmes causes et les mêmes dispositions de droit que celles qui ont servi à écarter l'intervention financière de l'Etat pour les années 1961, 1962 et 1963 par décision (de la Commission supérieure d'indemnisation) du 26 septembre 1972", que par sa décision du 23 février 1998, la Commission supérieure d'indemnisation a rencontré des points de droit et de fait déjà débattus et jugés par elle le 26 septembre 1972, en ne se souciant pas de l'autorité acquise par une décision devenue définitive, qu'il faut constater que par les deux décisions de la Commission supérieure d'indemnisation, les points suivants ont été discutés, débattus et tranchés et qu'ils ont cependant reçu un sort différent "sans motif

fondé", soit "les conditions d'application de l'article 2 de la loi du 14 avril 1965; l'existence de l'emphytéose de 1958; la procuration donnée à Messieurs Gillardin et Pirotte pour gérer les intérêts de Monsieur C. Legrand absent; la perte ou la dépossession des droits de Monsieur C. Legrand en raison du non-paiement des redevances; le bail accordé à Monsieur Bambulé par la Société de Crédit aux classes moyennes; les diverses correspondances échangées pour prouver l'état des droits de Monsieur C. Legrand"; que l'Etat belge fait valoir que, dans sa première décision, la Commission supérieure d'indemnisation a décidé que la dépossession dont a été victime Christian LEGRAND trouve son fondement non dans les événements en relation directe avec l'accession du Congo à l'indépendance, mais dans l'interprétation d'un droit civil relevant des juridictions ordinaires, alors que, dans la seconde décision, la même Commission a modifié complètement sa position, que les modifications de dates apportées à la loi du 14 avril 1965, précitée, par la loi du 12 juillet 1976, invoquées pour rejeter l'exception d'irrecevabilité, sont étrangères aux conditions d'indemnisation et aux éléments sur lesquels la Commission s'est fondés, en 1972, pour limiter le droit à l'indemnisation de Christian LEGRAND, que les circonstances de fait et les fondements de droit qui prévalaient lors de la première décision sont demeurés inchangés, et que si la prétention complémentaire était admise, elle serait de nature à contredire ce qui a été certainement jugé en 1972; que l'Etat belge conclut que la décision du 26 septembre 1972, dont Christian LEGRAND n'a pas interjeté appel, est devenue définitive, qu'elle ne peut plus être réformée, et que la décision attaquée viole les articles 23, 25 et 28 du Code judiciaire;

Considérant que Christian LEGRAND, partie adverse, répond que la loi du 14 avril 1965, précitée, prévoit l'indemnisation des dommages subis entre le 30 juin 1960 et le 1^{er} septembre 1963, que la décision du 26 septembre 1972 portait sur des faits antérieurs au 1^{er} septembre 1963, que la loi du 12 juillet 1976 prévoit l'indemnisation de dommages subis après le 1^{er} septembre 1963, que la décision attaquée du 23 février 1998 porte sur un dommage survenu le 19 décembre 1963 par la prise de possession de la plantation par le sieur BAMBULE prétendument titulaire d'un bail daté du 28 octobre 1963, que ces faits n'ont pu être pris en considération par la décision du 26 septembre 1972, puisque celle-ci ne pouvait se prononcer que sur des faits antérieurs au 1^{er} septembre 1963, que l'indemnisation des dommages survenus avant le 1^{er} septembre 1963 est différente de celle demandée pour des dommages subis soit en octobre soit en décembre 1963, que, puisqu'il ne s'agit ni des mêmes faits ni du même dommage, il ne peut y avoir identité d'objet, ce qui est une des conditions requises pour qu'il y ait chose jugée, que l'indemnisation des dommages subis au Congo est de la même nature que la réparation des dommages de guerre et que le dommage subi en octobre et décembre

1963 et réparé par la décision du 23 février 1998 est différent de celui qui a fait l'objet de la décision de la Commission supérieure d'indemnisation du 26 septembre 1972, laquelle, tout comme les conclusions déposées devant elle, en apporte la preuve;

Considérant que l'Etat belge, requérant, réplique qu'à titre principal, Christian LEGRAND, partie adverse, ne conteste pas que les décisions de la Commission supérieure d'indemnisation aient l'autorité de la chose jugée, mais soutient, à tort, que cette autorité ne peut être invoquée en l'espèce, parce que les faits et les dommages allégués ne sont pas les mêmes que ceux qui ont été mentionnés dans la décision n° 224 du 26 septembre 1972 de la Commission supérieure d'indemnisation, devenue définitive; qu'il énonce encore que c'est toujours à tort qu'en ordre subsidiaire, Christian LEGRAND soutient que les décisions de la Commission supérieure d'indemnisation "ne sont pas couvertes par l'autorité de la chose jugée", alors que l'autorité de la chose jugée s'attache à la décision n° 224 du 26 septembre 1972, comme l'énoncent la doctrine et la jurisprudence, et que cette décision est devenue définitive, faute pour Christian LEGRAND, partie adverse, de l'avoir attaquée, que l'article 16 de la loi du 12 juillet 1976 portant modification de la loi du 14 avril 1965, précitée, énonce que : "donnent lieu à révision les accords devenus définitifs et les décisions coulées en force de chose jugée établis sur base des dispositions applicables avant l'entrée en vigueur de la présente loi lorsque ces accords et ces décisions sont susceptibles d'être modifiés en vertu des articles de la présente loi", qu'ainsi, le législateur a confirmé que l'autorité de la chose jugée s'attache aux décisions prises par la Commission supérieure d'indemnisation, qu'en l'espèce, la décision n° 224 du 26 septembre 1972, devenue définitive à défaut pour Christian LEGRAND d'avoir introduit un recours contre celle-ci, possède bien l'autorité de la chose jugée attachée à toutes les décisions juridictionnelles, que Christian LEGRAND soutient à tort que, "dans le cas d'espèce, il n'y a pas d'identité d'objet et de dommages en manière telle que l'autorité de la chose jugée ne s'attache pas à la décision n° 224 (du 26 septembre 1972)", et que cette décision "se limite à des faits antérieurs au 1^{er} septembre 1963", qu'en réalité, par cette décision, la Commission supérieure d'indemnisation ne s'est pas prononcée sur la date de la dépossession de l'implantation mais a statué sur le fondement juridique de celle-ci, quelle qu'en fût la date, qu'elle a recherché si cette dépossession rentrait dans la catégorie des dommages retenus par la loi et était une suite directe de l'évacuation de Christian LEGRAND de la République du Congo,"qu'elle a rejeté, à l'époque, l'indemnisation uniquement parce qu'elle ne trouve pas son fondement dans les événements en relation directe avec l'accession du Congo à l'indépendance", qu'elle "n'a pas pris en compte le vecteur «temps» qui, en toute hypothèse ne peut modifier son analyse", que, malgré l'allongement, par la loi du 12 juillet 1976, précitée, de la période qui peut donner lieu

à indemnisation, les fondements juridiques ouvrant ce droit n'ont pas été modifiés, que Christian LEGRAND en a accepté l'application par la décision n° 224 du 26 septembre 1972 puisqu'il s'est abstenu d'introduire un recours à son encontre, qu'il ne peut plus prétendre obtenir une réformation d'une décision à laquelle il a acquiescé, que, quelle que soit l'époque à laquelle on se place, les éléments de fait et de droit tels qu'il les a rapportés n'ouvraient pas un droit à une indemnisation sur la base de la loi du 14 avril 1965, précitée, que c'est à juste titre que la Commission d'indemnisation a affirmé, par sa décision n° 1979 du 8 avril 1986, que la demande complémentaire de Christian LEGRAND n'était pas recevable, qu'elle a ainsi confirmé clairement que la loi du 12 juillet 1976, précitée, n'avait apporté aucun changement à la situation juridique antérieure de celui-ci et donc à l'appréciation en droit de cette situation faite par la Commission supérieure d'indemnisation en 1972; que l'Etat belge, requérant, conclut que c'est illégalement que cette Commission a fait oeuvre de réformation en se prononçant dans le cadre de la demande complémentaire sur des éléments de droit et de fait déjà débattus et jugés;

Considérant que la décision attaquée a été prononcée par une juridiction administrative; qu'en effet, la Commission supérieure d'indemnisation est instituée par l'article 31 de la loi du 14 avril 1965, précitée, que le président et les vice-présidents de cette commission sont choisis parmi les conseillers et les membres du Parquet général, effectifs ou honoraires, près les Cours d'appel, qu'en vertu de l'article 35, § 2 de la même loi, qui renvoie à l'article 29, la Commission statue par décision motivée, qu'en vertu de l'article 48 de la même loi, les décisions de la Commission peuvent faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat et que, selon l'article 49, si l'annulation est prononcée, l'affaire est renvoyée devant une autre chambre de la Commission supérieure d'indemnisation, laquelle est saisie de plein droit par l'envoi du dossier, accompagné de l'expédition de l'arrêt, fait d'office par le greffe du Conseil d'Etat, la chambre saisie du renvoi se conformant à l'arrêt du Conseil d'Etat sur le point de droit jugé par lui;

Considérant que par sa décision n° 224 du 26 septembre 1972, la Commission supérieure d'indemnisation a affirmé, en ce qui concerne la dépossession de la plantation en 1963, que celle-ci était due non pas à des événements en relation directe avec l'accession du Congo à l'indépendance, mais à l'interprétation d'un droit civil relevant de la compétence des juridictions ordinaires, que si la loi du 14 avril 1965 prévoit un droit à l'indemnisation pour un dommage direct, matériel et certain, c'est-à-dire irrécupérable, cette même loi ne prévoit pas l'indemnisation de la dépossession temporaire d'un bien, et, moins encore, celle de la dépossession temporaire de l'usage

d'un droit, que la dépossession en 1963 ne pouvait donner lieu à indemnisation prévue par la loi du 14 avril 1965, précitée, qu'il convenait cependant de retenir les dégradations subies par les plantations du fait de l'évacuation forcée de Christian LEGRAND en 1960, ce dommage étant, lui, en relation directe avec les événements de l'époque; que la Commission supérieure d'indemnisation a expressément conclu que sa décision était définitive et exécutoire après expiration du délai de recours en annulation auprès du Conseil d'Etat;

Considérant que Christian LEGRAND s'est abstenu d'attaquer cette décision du 26 septembre 1972;

Considérant que, par sa décision n° 1979 du 8 avril 1986, la Commission supérieure d'indemnisation, saisie par Christian LEGRAND d'une demande d'intervention complémentaire sur la base de la loi du 14 avril 1965, précitée, modifiée par la loi du 14 juillet 1976, a décidé, sur proposition de refus d'indemnisation complémentaire fondée sur la chose jugée, qu'il s'agissait des mêmes parties et dommages aux mêmes biens, la demande étant relative aux faits dommageables survenus entre le 1^{er} septembre 1963 et le 1^{er} janvier 1966, que Christian LEGRAND argumentait de sa qualité d'emphytéote mais que la loi du 12 juillet 1976, précitée, n'apportait aucun changement à sa situation juridique antérieure et donc à l'appréciation en droit de cette situation, qu'en limitant à l'année 1960 le fait dommageable résultant de l'évacuation forcée, la Commission supérieure d'indemnisation avait exclu le droit à indemnisation pour les années suivantes, "donc 61, 62, 63 (...), et que les modifications faites par la loi de 1976 ne seront à prendre en considération que si les bases mêmes du droit à l'indemnisation sont changées"; qu'elle a conclu que la proposition motivée invoquant la chose jugée devait être entérinée et que la demande complémentaire n'était pas recevable;

Considérant que, par la décision n° 472 du 23 février 1998, la Commission supérieure d'indemnisation, saisie par Christian LEGRAND, a affirmé successivement qu'en application de la loi en vigueur à l'époque, l'examen de la requête s'était précédemment limité à la période allant du 30 juin 1960 au 1^{er} septembre 1963, qu'elle-même devait examiner si la demande dont elle était saisie, "basée sur la même loi, mais telle que modifiée par la loi du 12 juillet 1976", était recevable, que, dans sa demande complémentaire, Christian LEGRAND se référait essentiellement quant à l'origine de ses pertes et dommages à l'occupation de son exploitation par le sieur BAMBULE, aux

difficultés financières qu'impliquait un retour au Congo, à sa situation familiale, à l'interdiction d'accès de ses mandataires opposée par le nouvel occupant ainsi qu'à la présence de Simbas, faits se situant tous dans la période postérieure au 1^{er} septembre 1963, que le premier juge avait estimé, à juste titre, qu'il n'y avait pas chose jugée si le changement législatif intervenu impliquait nécessairement une autre interprétation des faits juridiques et matériels de la cause, que tel était le cas puisque "de toute évidence la loi de 1976 a prolongé la période de survenance des sinistres", que Christian LEGRAND était, pendant la période sous revue, toujours détenteur d'un droit d'emphytéose sur les biens faisant l'objet du contrat 883 du 28 juillet 1958, qu'il avait manifesté sa qualité d'emphytéote en donnant procuration à MM. PIROTTE et GILLARDIN pour assumer la gestion de ses biens, que cette gestion fut uniquement interrompue par l'arrivée du sieur BAMBULE en décembre 1963, détenteur d'un contrat de bail du 28 octobre 1963, que la conclusion de ce contrat ne fut rendue possible que par l'absence personnelle prolongée de Christian LEGRAND au Congo, que, vu les circonstances de la cause, il y avait lieu de considérer la conclusion du contrat et l'occupation du domaine de l'appelant comme des faits dommageables prévus par l'article 2, 2°, de la loi du 14 avril 1965, précitée, tel que modifié par la loi du 12 juillet 1976, et comme une suite directe de l'évacuation forcée en premier lieu de l'appelant et ensuite de ses mandataires; qu'elle a conclu que Christian LEGRAND n'apportait pas de preuve suffisante des dommages nouveaux occasionnés pendant la période sous revue à ses biens meubles et immeubles, que la seule dépossession qu'il y avait lieu de retenir quant aux biens concernait la jouissance de ceux-ci, suite au bail consenti au sieur BAMBULE, et qu'il y avait lieu, avant de statuer quant au fond, de désigner un expert afin de déterminer l'existence, la nature et le montant des dommages causés aux plantations et les pertes de récoltes subies depuis le 1^{er} septembre 1963 jusqu'au 1^{er} janvier 1966;

Considérant qu'il s'avère que, par la décision attaquée, la Commission supérieure d'indemnisation a décidé qu'il était de nature à être indemnisée la dépossession subie par Christian LEGRAND, emphytéote, à la suite du bail consenti, le 28 octobre 1963, au sieur BAMBULE, la conclusion de ce contrat n'ayant été rendue possible qu'à la suite de l'absence personnelle prolongée de Christian LEGRAND au Congo, et que, vu les circonstances de la cause, il y avait lieu de considérer la conclusion de ce contrat et l'occupation du domaine de Christian LEGRAND comme des faits dommageables prévus par l'article 2, 2°, de la loi du 14 avril 1965, précitée, tel que modifié par la loi du 12 juillet 1976, ceux-ci étant une suite directe de l'évacuation forcée en premier lieu de Christian LEGRAND et ensuite de ses mandataires; que cependant, par sa décision n° 224 du 26 septembre 1972, la Commission supérieure d'indemnisation avait décidé,

"en ce qui concerne la dépossession de la plantation en 1963", que celle-ci trouvait son fondement "non pas dans les événements en relation directe avec l'accession du Congo à l'indépendance, mais dans l'interprétation d'un droit civil dont ont à connaître les juridictions ordinaires", que "si la loi du 14 avril 1965 prévoit un droit à indemnisation pour un dommage direct, matériel et certain, c'est-à-dire irrécupérable, cette même loi ne prévoit pas indemnisation suite à une dépossession temporaire d'un bien et moins encore la dépossession temporaire de l'usage d'un droit" et que "la dépossession dont l'intimé a été la victime ne pouvant donner lieu à indemnisation telle que prévue par la loi du 14 avril 1965, il y a lieu de retenir les dégradations subies par les plantations du fait de l'évacuation forcée de l'intimé en 1960, ce dommage étant, lui, en relation directe avec les événements de l'époque"; que ces motifs, indissociables du dispositif de la décision, sont passés en force de chose jugée; que la loi du 12 juillet 1976 qui a modifié la loi du 14 avril 1965, précitée, n'apporte aucun élément nouveau de nature à les remettre en question; qu'elle ne prévoit, pas plus que la loi du 14 avril 1965, précitée, une "indemnisation suite à une dépossession temporaire d'un bien et moins encore la dépossession temporaire de l'usage d'un droit"; que la décision attaquée n'est pas conciliable avec celle du 26 septembre 1972 passée en force de chose jugée; que le premier moyen est fondé; que l'examen du second moyen n'est pas de nature à justifier une annulation aux effets plus amples,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision n° 472 du 23 février 1998 de la Ière Chambre de la Commission supérieure d'indemnisation en vertu de laquelle celle-ci reçoit l'appel, ordonne la réouverture des débats et dit qu'il y a lieu, avant de statuer quant au fond, de confier à l'Assesseur technicien Monsieur LANGOUCHE Paul l'étude du dossier afin de déterminer l'existence, la nature et le montant des dommages causés aux plantations et les pertes de récoltes subies par Christian LEGRAND pendant la période allant du 1^{er} septembre 1963 au 1^{er} janvier 1966 dans l'exploitation faisant l'objet du contrat d'emphytéose n°D8/E-883 du 28 juillet 1958.

Article 2.

Le présent arrêt sera transcrit sur les registres de la Commission supérieure d'indemnisation et mention en sera faite en marge de la décision annulée.

Article 3.

L'affaire est renvoyée devant la Commission supérieure d'indemnisation autrement composée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt janvier deux mille six par :

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM. LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} SCHMITZ,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. SCHMITZ.

M.-L. WILLOT-THOMAS.