

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.389 du 12 décembre 2019

A. 220.465/XV-3214

En cause : **BLOMME** Guillaume,
ayant élu domicile chez
M^e Christophe COEN, avocat,
Mechelsesteenweg 210A
2018 Anvers,

contre :

l'État belge,
représenté par le ministre de la Mobilité,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bart VAN HYFTE
et Laurent DELMOTTE, avocats,
avenue de la Toison d'Or 77
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 octobre 2016, Guillaume BLOMME demande :

1° l'annulation "de la décision du Directeur général a.i. de la Direction générale Transport aérien du Service public fédéral Mobilité et Transports du 9 août 2016 infligeant à [son] rencontre [...] la mesure administrative suivante : «la suspension de [sa] licence de pilote professionnel avion (CPL(A) PART-FCL avec pour numéro BE.FCL.2003.28) pour une durée de 4 mois»□.

2° l'octroi d'une "indemnité réparatrice de 100.000,00 euros pour le préjudice subi suite à l'illégalité de la décision dont l'annulation est demandée□".

II. Procédure

Un arrêt n° 239.646 du 26 octobre 2017 a annulé l'acte attaqué, a accordé au requérant une indemnité de procédure de 700 euros à la charge de la partie adverse, a liquidé les autres dépens relatifs au recours en annulation, a sursis à statuer sur la demande d'indemnité réparatrice, a posé une question préjudicielle à la

Cour constitutionnelle et a réservé les dépens relatifs à la demande d'indemnité réparatrice. L'arrêt a été notifié aux parties.

La Cour constitutionnelle a répondu par un arrêt n° 70/2019 du 23 mai 2019.

M. Christian AMELYNCK, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 8 novembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 10 décembre 2019 à 9 heures 30.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président de chambre, a fait rapport.

M^{cs} Christophe COEN et Jean-Michel FOBE, avocats, comparaissant pour le requérant, et M^e Laurent DELMOTTE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian AMELYNCK, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Rétroactes

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 239.646, précité. Il y a lieu de s'y référer. Par cet arrêt, le Conseil d'État a annulé l'acte attaqué, a sursis à statuer sur la demande d'indemnité réparatrice et a posé à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante:

"L'article 11bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il laisse au seul requérant le choix de saisir le Conseil d'État d'une demande d'indemnité réparatrice ou de mettre en cause devant les tribunaux de l'ordre judiciaire la responsabilité civile de l'autorité administrative auteur de l'acte dont l'illégalité est constatée par le

Conseil d'État, privant cette autorité administrative de la possibilité de choisir de bénéficier, dans le cadre de la procédure devant les tribunaux de l'ordre judiciaire :

- d'un double degré de juridiction;
- de la possibilité de contester que toute illégalité constitue une faute entraînant l'obligation de réparer le dommage qui en découle;
- et de la possibilité de se pourvoir en cassation ?".

Par son arrêt n° 70/2019 du 23 mai 2019, la Cour constitutionnelle a répondu que l'article 11bis des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

IV. Examen de la demande d'indemnité réparatrice

IV.1. Thèses des parties

Le requérant explique que l'acte attaqué, qui "lui interdit de voler comme pilote professionnel" du 15 août au 15 décembre 2016, lui cause un dommage de 100.000 euros. Il décompose comme suit ce montant :

- 20.000 euros de manque à gagner découlant de l'interdiction de voler, non compensé par les allocations de chômage dont il bénéficie;
- 1.300 euros correspondant au montant à payer pour le renouvellement de sa licence;
- 3.700 euros en dédommagement du dommage subi du fait des démarches entamées auprès de diverses compagnies aériennes, qui se sont avérées inutiles du fait de l'acte attaqué;
- 75.000 euros en dédommagement du préjudice moral qu'il a subi et en dédommagement de l'atteinte à sa réputation découlant de l'acte attaqué, une suspension de quatre mois étant perçue par les compagnies aériennes comme une sanction relative à des faits graves ayant mis à mal la sécurité.

Il demande qu'à ce montant de 100.000 euros soient ajoutés les "intérêts compensatoires à partir du 15 août 2016 jusqu'au paiement intégral".

À titre principal, la partie adverse a sollicité qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle, ce qui a été fait.

À titre subsidiaire, s'agissant de la perte de chiffre d'affaires évoquée par le requérant, elle soutient qu'il ne peut être tenu compte que de montants nets et non de montants bruts dont il est question dans la requête. Elle ajoute que les allocations de chômage versées au requérant doivent être déduites de ces montants. Quant à cet aspect du dommage, elle l'évalue, en conséquence, à un montant de 2.256,8 euros.

Elle écrit, par ailleurs, que le requérant n'étaye nullement sa demande d'une indemnité de 1.300 euros pour le renouvellement de sa licence, de telle sorte que ce volet du dommage ne devrait donner lieu à aucune indemnisation.

Elle considère aussi que "le poste de 3.700 euros correspondant à des frais perdus et des entretiens inutiles n'est pas étayé", de telle sorte que ce préjudice ne devrait pas davantage donner lieu à une indemnisation.

Elle estime que l'atteinte à la réputation est adéquatement réparée par l'arrêt d'annulation et que le requérant n'indique pas en quoi il subirait un préjudice moral qui ne serait pas adéquatement réparé par un tel arrêt.

En réplique, le requérant réitère pour l'essentiel les arguments qu'il a fait valoir dans sa demande introductive. Quant à son manque à gagner, il expose que "s'il est vrai que [les montants qu'il cite] sont des montants bruts, [il] devra s'acquitter de cotisations sociales et payer des impôts" et que "l'indemnité que le Conseil d'État allouera pour la perte de revenus est également taxable", de telle sorte qu'il y a bien lieu de prendre en considération les montants bruts.

Dans son dernier mémoire, le requérant maintient que l'acte attaqué lui a occasionné un manque à gagner de 20.000 euros sur une période quatre mois, qu'il détermine sur la base d'un chiffre d'affaires de 4.000 à 5.000 euros tous les mois et s'en réfère aux différentes factures déposées. Il indique également que s'il avait pu continuer son activité, son chiffre d'affaires aurait évolué de manière significative. Il affirme que le renouvellement de sa licence est de l'ordre de 1.300 euros, au *prorata* des mois pendant lesquels il n'a pas pu voler. Il explique que ce montant inclut celui payé à l'instructeur, ainsi que les heures de vol et les redevances dues. Quant au montant de 3.700 euros, il couvre, selon lui, le temps et les frais perdus pour les différents entretiens qu'il a eus avec des compagnies aériennes pour retrouver un emploi. Il précise, à ce propos, qu'il a été finalement engagé, le 15 septembre 2017, par Brussels Airlines, d'abord dans le cadre d'un contrat à durée déterminée et, ensuite, dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée. Il ajoute que, pendant cette période, il a perdu une chance d'être engagé comme pilote, vu les différents refus qui lui ont été opposés. Enfin, pour le dommage moral qu'il estime *ex aequo et bono* à 75.000 euros, il considère que la simple annulation de l'acte attaqué ne suffit pas à l'effacer dès lors que des compagnies aériennes ont été mises au courant de la sanction attaquée et qu'elles ont ainsi décidé de ne pas recourir à ses services. Il estime que ce montant correspond à 122 jours d'inactivité, à raison de 614,75 euros par jour.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse répète l'essentiel de ses arguments et insiste sur l'absence de document probant quant au dommage matériel réclamé. Elle constate que le requérant ne dépose aucun avertissement-extrait de rôle, ni la preuve qu'il n'aurait pas eu de revenus de remplacement pendant cette période, ni le décompte des allocations de chômage perçues. Elle en conclut que ce dommage matériel n'est pas concrètement établi.

IV.2. Appréciation

L'article 144 de la Constitution est rédigé comme suit :

"Art. 144. Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

Toutefois, la loi peut, selon les modalités qu'elle détermine, habiliter le Conseil d'État ou les juridictions administratives fédérales à statuer sur les effets civils de leurs décisions".

L'article 11*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme il suit :

"Art. 11*bis*. Toute partie requérante ou intervenante qui poursuit l'annulation d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite de rejet en application de l'article 14, § 1^{er} ou § 3, peut demander à la section du contentieux administratif de lui allouer par voie d'arrêt une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de l'acte si elle a subi un préjudice du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet, en tenant compte des intérêts publics et privés en présence.

La demande d'indemnité est introduite au plus tard dans les soixante jours qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité.

En cas d'application de l'article 38, la demande d'indemnité doit être introduite au plus tard soixante jours après la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de recours. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de recours.

La partie qui a introduit la demande d'indemnité ne peut plus intenter une action en responsabilité civile pour obtenir une réparation du même préjudice.

Toute 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".

L'alinéa 1^{er} de cet article soumet l'octroi d'une indemnité réparatrice à plusieurs conditions. La première implique le constat d'une illégalité, la deuxième, l'existence d'un préjudice, la troisième, un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice, et la quatrième, la détermination du montant de l'indemnité réparatrice. Une simple probabilité ne suffit pas à établir un lien de causalité entre le

préjudice et l'illégalité. Il appartient ainsi au Conseil d'État d'apprécier, au cas par cas, si le préjudice dont se plaint la partie requérante est bien directement imputable à l'acte illégal. L'indemnisation d'un préjudice, sur la base de l'article 11*bis* précité, ne trouve ainsi à s'appliquer que lorsque l'acte administratif illégal a, en dépit de son effacement *ab initio* de l'ordre juridique, engendré un préjudice que l'annulation ne peut réparer.

La partie requérante doit ainsi faire la démonstration d'un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice dont elle se plaint, cette démonstration devant établir que ce préjudice ne se serait pas produit sans l'illégalité commise par la partie adverse.

Par ailleurs, l'indemnité réparatrice se distingue tant de la réparation du dommage sur la base des articles 1382 à 1386 du Code civil que de l'indemnité "en équité" de l'article 11 des lois coordonnées précitées. Enfin, l'obligation pour le Conseil d'État de tenir compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé comme le prescrit l'article 11*bis* précité, se justifie notamment par la nécessité de maintenir un équilibre entre la partie qui poursuit l'annulation et la partie adverse et implique que l'indemnité ne doit pas réparer l'intégralité du préjudice.

L'arrêt d'annulation n° 239.646 du 26 octobre 2017 a constaté l'illégalité de l'acte attaqué. Quant au lien de causalité entre l'illégalité retenue et le préjudice allégué par le requérant, il n'est pas contesté.

S'agissant de la détermination du préjudice allégué, le requérant fait état d'un dommage moral ainsi que d'un dommage matériel, résultant de l'interdiction prévue par la décision annulée de voler comme pilote professionnel pendant quatre mois, du 15 août au 15 décembre 2016.

Quant au préjudice matériel, il se compose de trois postes :

- le manque à gagner, évalué à 20.000 euros découlant de l'interdiction, pour le requérant, de voler pendant quatre mois, à titre d'indépendant;
- 1.300 euros correspondant au montant à payer pour le renouvellement de la licence de pilote du requérant;
- 3.700 euros correspondant au coût des démarches entamées par le requérant auprès de diverses compagnies aériennes pour se faire embaucher.

Comme indiqué ci-avant, il incombe au requérant de faire concrètement la démonstration du préjudice allégué.

S'agissant du premier des postes précités, les documents produits par le requérant permettent d'évaluer son chiffre d'affaires, pour quatre mois, à 9.778,3 euros, hors T.V.A. Ce montant correspond à des prestations effectuées entre le 1^{er} avril et le 31 juillet 2016, soit une période de quatre mois. Ce chiffre d'affaires ne correspond cependant pas à un bénéfice. Dès lors que l'indemnité réparatrice accordée par le Conseil d'État constitue, quant à elle, un montant net et non taxé, il convient de déduire du chiffre d'affaires précité les taxes et les frais divers supportés par le requérant. Sur ce point, la requête ne contient aucune indication relative à ces taxes et frais de sorte qu'il est permis d'évaluer ce bénéfice à 50 % du montant précité, c'est-à-dire à 4.889,15 euros.

Il convient encore de déduire de ce montant, les allocations de chômage dont a bénéficié le requérant pendant la période considérée, qu'il chiffre lui-même dans sa requête à 20,15 euros par jour. Celles-ci correspondent, pour la période du 29 août au 15 décembre 2016 à 109 jours x 20,15 euros, c'est-à-dire un montant de 2.196,35 euros. Ainsi, pour le premier poste du préjudice matériel allégué, le dommage s'évalue à $(9.778,3 : 2) - 2.196,35$ euros, soit 2.692,8 euros. Quant à l'affirmation du requérant selon laquelle son chiffre d'affaires aurait pu positivement évoluer pendant les quatre mois d'inactivité, il ne fournit aucune projection qui démontrerait, de manière crédible, que cette affirmation pouvait se confirmer.

S'agissant du deuxième des postes précités, à savoir les 1.300 euros pour le renouvellement de la licence de pilote, le requérant ne fournit aucune pièce prouvant cette dépense. Il n'y a donc pas lieu d'octroyer une indemnisation pour ce poste.

Quant au coût des démarches entamées auprès de diverses compagnies aériennes pour se faire embaucher, le requérant ne produit que des documents relatifs aux rendez-vous qu'il a eus avec certaines d'entre elles mais qui ne démontrent pas que si des refus d'engagement sont intervenus, ils seraient directement liés à la circonstance qu'il a été privé pendant quatre mois de sa licence de pilote. Cet aspect du dommage ne peut donc pas davantage donner lieu à une indemnisation. Par ailleurs, il ne produit aucune facture relative aux frais qu'il aurait exposés pour se rendre auprès de certaines compagnies aériennes que ce soit à Hambourg ou à Hong-Kong.

En fonction de ce qui précède, le préjudice subi par le requérant, sur le plan matériel, s'évalue à 2.692,8 euros.

Quant au dommage moral qu'il évalue *ex aequo et bono* à 75.000 euros, eu égard à la circonstance que l'acte attaqué l'a empêché d'être recruté par des compagnies aériennes estimant qu'une telle sanction témoignait d'un comportement grave dans son chef, il n'est pas déraisonnable de soutenir que la suspension de sa licence a eu une incidence sur sa réputation professionnelle dans le milieu de l'aviation et a pu avoir des répercussions sur la poursuite de sa formation de pilote, du moins jusqu'en septembre 2017, date à laquelle Brussels Airlines décide de l'engager. Il s'ensuit qu'entre le 15 août 2016 et le 26 octobre 2017, le requérant a subi un préjudice moral qui peut être évalué *ex aequo et bono* à 2.500 euros.

Enfin, le requérant demande que l'indemnité obtenue soit majorée des "intérêts compensatoires à partir du 15 août 2016 jusqu'au paiement intégral".

Il est admis que la fixation du point de départ des intérêts compensatoires est laissée à l'appréciation du juge.

En l'espèce, le dommage a été complètement réalisé à la date de la fin de la mesure de suspension annulée, c'est-à-dire le 15 décembre 2016, de telle sorte qu'il s'indique de prendre cette date comme point de départ des intérêts compensatoires. Le montant de 2.692,80 euros ainsi que celui de 2.500 euros précités devraient donc être majoré des intérêts compensatoires calculés au taux légal à la date du 15 décembre 2016.

V. Indemnité de procédure

V.1. Thèses des parties

Dans son dernier mémoire, le requérant sollicite une indemnité de procédure de 1.400 euros en raison de la saisine de la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle proposée par la partie adverse. Il est d'avis que cette question était inutile à la solution du litige, qu'elle a retardé la procédure et lui a fait supporter des frais supplémentaires.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse souligne que le requérant a déjà bénéficié d'une indemnité de procédure de 700 euros lors de l'annulation de l'acte attaqué. Au vu de la disproportion des montants revendiqués dans le cadre de l'indemnité réparatrice et de l'absence de sérieux de cette demande, elle estime que l'indemnité de procédure devrait être réduite au minimum, soit à 140 euros.

V.2. Appréciation

Dans son arrêt n° 239.646 du 26 octobre 2017, le Conseil d'État a liquidé les dépens afférents à la procédure d'annulation et a accordé une indemnité de procédure de 700 euros au requérant.

Devant la Cour constitutionnelle, le requérant a été amené à déposer de nouveaux écrits de procédure. Dès lors que c'est à la demande de la partie adverse que la question préjudicielle a été posée et que, dans le cadre de cette procédure, le requérant a dû exposer des frais supplémentaires d'avocat, il y a lieu de considérer que la complexité de l'affaire, au sens de l'article 30/1, § 2, alinéa 1^{er}, 2° des lois coordonnées sur le Conseil d'État, justifie que l'indemnité de procédure de base soit majorée de 350 euros, pour tenir compte des écrits de procédure déposés devant la Cour, aucune audience publique n'ayant été réclamée par les parties.

Au vu de ce qui précède, il y a lieu d'accorder au requérant une indemnité de procédure de 1.050 euros, à la charge de la partie adverse.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Une indemnité réparatrice de 2.692,80 euros pour le préjudice matériel et de 2.500 euros pour le préjudice moral, à majorer des intérêts compensatoires calculés au taux légal à la date du 15 décembre 2016, est accordée à Guillaume BLOMME.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros ainsi que l'indemnité de procédure de 1.050 euros, accordée au requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le douze décembre deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Frédéric QUINTIN,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier assumé

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Pascale VANDERNACHT