CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ASSEMBLEE GÉNÉRALE

A R R Ê T

n° 260.200 du 20 juin 2024

A. 232.540/AG-157

En cause : **l'association sans but lucratif FORM'ANIM**,
ayant élu domicile chez
Me David RENDERS, avocat,
rue du Concours, 1
1170 Bruxelles,
également assistée et représentée par Me Emmanuelle GONTHIER, avocat,

contre :

l'AGENCE FÉDÉRALE POUR L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE,
en abrégé « **FEDASIL** »,
ayant élu domicile chez
Mes Philippe SCHAFFNER et Sébastien KAISERGRUBER, avocats,
avenue Brugmann, 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 décembre 2020, la partie requérante sollicite l'octroi d'une « indemnité visant à réparer le dommage exceptionnel qu'elle subit à raison du traitement inéquitable que la partie adverse lui réserve et que la partie adverse a expressément refusé de réparer dans son courrier du 7 décembre 2020, répondant au recours préalable que la partie requérante lui avait adressé le 15 octobre 2020 ». A ce titre, elle demande de « condamner la partie adverse à :
- lui verser une somme de 31.877,34 euros (soit 2.512,31 euros + 29.365,03 euros) à augmenter des intérêts à devoir sur les sommes en cause et de la capitalisation des intérêts (anatocisme), jusqu'au parfait paiement des sommes dues ;
- renoncer à lui réclamer les sommes de 26.043,18 euros et 17.605,84 euros ou, à défaut, à verser ces sommes, augmentées des éventuels intérêts que la partie adverse viendrait à demander sur ces sommes, de sorte à [lui] permettre […] de s'en acquitter vis-à-vis de la partie adverse. ».

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.200

II. Procédure

L'arrêt n° 259.002 du 1er mars 2024 a ordonné la réouverture des débats, donné à chaque partie un délai de 30 jours pour déposer un mémoire complémentaire et soumis l'affaire à la Présidente du Conseil d'État, responsable de la section du contentieux administratif.

Par une ordonnance du 20 mars 2024, la Présidente du Conseil d'État a attribué l'affaire à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif.

Par une ordonnance du 9 avril 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 21 mai 2024.

Les parties ont déposé un mémoire complémentaire.

M. Emmanuel Jacubowitz, conseiller d'État, a exposé son rapport.

Mes David Renders et Emmanuelle Gonthier, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et Me Sébastien Kaisergruber, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, 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. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 259.002 du 1er mars 2024. Il y a lieu d'y renvoyer.

IV. Pouvoir de juridiction du Conseil d'État

IV.1. L'arrêt n° 259.002 du 1er mars 2024

L'arrêt n° 259.002 du 1er mars 2024 a constaté, d'une part, que, « [d]ans sa requête, la partie requérante écrit qu' "[a]u sens de l'article 11 des lois 'sur le Conseil d'État', un traitement inéquitable est un traitement anormal, qui rompt l'égalité devant les charges ou les avantages publics (voy. C.E., avis De Boeck, n°

2658 du 9 juillet 1953)" et elle affirme à plusieurs reprises être victime d'une rupture du principe d'égalité devant les charges publiques. La partie requérante indique ainsi que sa demande repose sur une rupture du principe d'égalité devant les charges publiques » et, d'autre part, qu'« [a]u regard de l'évolution récente de la jurisprudence, il convient d'examiner, tout d'abord, si le Conseil d'État est compétent pour accorder une indemnité pour une rupture de l'égalité devant les charges publiques ».

Constatant que la question « de savoir si la partie requérante ne dispose pas d'une action qui, portée devant une juridiction judiciaire, lui permettrait d'obtenir la réparation du dommage dont elle se dit victime en raison d'une rupture de l'égalité devant les charges publiques » n'avait pas encore été débattue entre les parties, l'arrêt a ordonné la réouverture des débats et accordé aux parties un délai de 30 jours pour déposer un mémoire complémentaire.

Constatant également qu' « un arrêt du Conseil d'État n° 258.804 du 13 février 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.804) demande si la jurisprudence récente invoquée dans cet arrêt n'a pas engendré une nouvelle situation juridique imposant une réévaluation de la jurisprudence du Conseil d'État quant à sa compétence de connaitre de demandes d'indemnisation sur la base de l'article 11 des lois coordonnées et a soumis l'affaire à la Présidente du Conseil d'État, responsable de la section du contentieux administratif, en vue d'un éventuel renvoi en assemblée générale de cette section » et que la question posée dans la présente affaire est comparable, l'arrêt n° 259.002 du 1er mars 2024 a décidé, afin d'assurer l'unité de la jurisprudence, « d'également soumettre la présente affaire à la Présidente du Conseil d'État, responsable de la section du contentieux administratif, en vue d'un éventuel renvoi en assemblée générale de cette section, conformément à l'article 92, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ».

IV.2. Le mémoire complémentaire de la partie requérante

Concernant le fondement juridique de son action, la partie requérante rappelle, tout d'abord, que c'est uniquement parce qu'il est fondé sur l'article 11 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, que le recours qu'elle a introduit invoque le principe de la rupture d'égalité devant les charges publiques et qu'il « est de jurisprudence et de doctrine constantes que c'est l'égalité devant les charges publiques, consacrée par l'article 10 de la Constitution, qui constitue le fondement de la compétence du Conseil d'État au contentieux de l'indemnité du dommage exceptionnel ».

D’après elle, le principe d’égalité devant les charges publiques s’applique dans trois cas, à savoir les restrictions au droit de propriété, la loi sur la détention préventive inopérante et l’article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d’État. Concernant les restrictions au droit de propriété, elle considère, notamment sur base d’un arrêt du Conseil d’État n° 108.713 du 3 juillet 2002, que c’est « en dehors de l'hypothèse de l'application au droit de propriété du principe général de droit d'égalité devant les charges publiques que se déploie le contentieux de l'article 11 des lois "sur le Conseil d'État" coordonnées le 12 janvier 1973 ». Elle ajoute que le principe d’égalité devant les charges publiques étant un principe général de droit, il n’a vocation à constituer le fondement d’une action juridictionnelle que dans le silence du législateur.

Enfin, elle affirme qu’elle « n'invoque nullement la violation du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques en relation avec un droit de propriété dont l'usage aurait été indûment restreint ». Selon elle, l’examen de ses écrits de procédure démontre que l’invocation du principe général de droit de l’égalité devant les charges publiques « vise exclusivement à établir la recevabilité de son recours en ce qu'il est fondé sur l'article 11 des lois sur le Conseil d’État », sans lien avec un quelconque droit de propriété. Elle n’invoquerait pas davantage le principe d’égalité devant les charges publiques comme norme autonome à l’appui de sa demande d’indemnisation puisque, d’après elle, ce principe trouve déjà son expression dans l’article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d’État, lequel constitue le fondement juridique de sa demande.

S’agissant des arrêts de la Cour de cassation et de la Cour constitutionnelle au sujet desquels les parties sont appelées à s’exprimer, la partie requérante relève qu’ils concernent exclusivement l’application du principe d’égalité devant les charges publiques en lien avec une atteinte au droit de propriété, en sorte qu’ils ne seraient pas pertinents, en l’espèce, puisqu’elle n’invoquerait aucune atteinte à son droit de propriété.

Elle ajoute que l’invocabilité du principe général de droit de l’égalité devant les charges publiques, dans le cadre de la protection du droit de propriété, ne serait pas absolue dès lors que, par un arrêt du 20 février 2020, la Cour de cassation a précisé l’enseignement de son arrêt du 24 juin 2010 et décidé que le principe d’égalité devant les charges publiques ne trouve pas à s’appliquer en présence d’un régime légal qui vise à compenser l’excédent de charges que les autorités publiques peuvent imposer à certains propriétaires et qui a été jugé conforme aux normes juridiques supérieures par la Cour constitutionnelle. Elle souligne que certains auteurs en déduiraient une tendance de la Cour constitutionnelle et de la Cour de

cassation à restreindre la possibilité, pour le propriétaire, d'invoquer ce principe à l'appui d'une demande d'indemnisation devant le juge judiciaire.

Selon elle, si certains auteurs souhaitent que le principe d'égalité devant les charges publiques puisse également être invoqué dans le cadre d'atteintes à d'autres droits fondamentaux que le droit de propriété, les jurisprudences de la Cour de cassation et de la Cour constitutionnelle ne seraient pas encore fixées en ce sens et aucun arrêt « ne reconnaît à ce principe général de droit le rôle de fondement autonome d'une action en indemnité pour responsabilité sans faute des pouvoirs publics devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ».

Elle examine ensuite l'arrêt du Conseil d'État n° 258.804 du 13 février 2024 et estime que c'est à tort que cet arrêt affirme que la Cour de cassation et la Cour constitutionnelle auraient décidé que le principe d'égalité devant les charges publiques peut toujours être invoqué devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire pour obtenir une indemnisation, quel que soit le dommage résultant de l'action non fautive de l'État. Selon elle, seule l'atteinte au droit de propriété le permettrait. Elle ajoute que si le Conseil d'État devait envisager de déclarer son action irrecevable sur la base d'éléments exprimés dans les écrits de procédure propres à l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt précité, elle demande que les débats soient rouverts pour lui permettre de faire valoir ses observations sur ces éléments.

Elle se penche ensuite sur l'analyse faite par la doctrine des arrêts de la Cour de cassation et de la Cour constitutionnelle. Selon elle, la doctrine ne prétendrait « nullement que la Cour de cassation ou la Cour constitutionnelle auraient reconnu la compétence générale et absolue de l'Ordre judiciaire pour traiter toute demande d'indemnité à raison de l'action non fautive de l'administration, de telle sorte que l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'État aurait déjà et désormais perdu toute sa raison d'être ». Elle ne relève qu'un seul auteur selon qui il « se déduirait de l'arrêt de la Cour de cassation du 24 juin 2010 que la procédure visée à l'article 11 des lois coordonnées sur la Conseil d'État aurait perdu tout son sens » et note que l'étude de cet auteur serait « circonscrite à l'indemnisation des servitudes d'utilité publique imposées aux titulaires d'un droit de propriété » en sorte que son raisonnement ne pourrait être projeté au-delà de la question de la protection du droit de propriété. Quoi qu'il en soit de l'état actuel de la doctrine, elle ajoute qu'un « faire-part de décès » du contentieux indemnitaire devant le Conseil d'État serait, en tous cas, prématuré compte tenu de la portée restreinte des arrêts de la Cour constitutionnelle et de la Cour de cassation en la matière.

Elle poursuit en exposant que, selon elle, si le Conseil d'État devait d'initiative « se déclarer définitivement incompétent pour trancher tout recours en indemnité et précipiter une mort que seul le législateur ou la Cour de cassation peut infliger à l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'État », elle se trouverait alors dans une situation particulièrement périlleuse en l'absence de loi ou de jurisprudence des juridictions judiciaires affirmant la compétence générale de ces dernières pour indemniser toute atteinte à l'égalité devant les charges publiques. Une telle situation ne serait pas conforme à la volonté du législateur lorsqu'il a institué le contentieux de l'indemnité pour préjudice exceptionnel devant le Conseil d'État.

Enfin, elle fait valoir qu'elle ne peut se prévaloir d'un quelconque droit de propriété ou d'une atteinte à un bien, qu'elle n'invoque aucune faute et qu'elle ne peut pas non plus réclamer l'exécution d'une convention, en sorte qu'elle serait dépourvue de tout recours autre que celui institué par l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

IV.3. Le mémoire complémentaire de la partie adverse

La partie adverse rappelle, tout d'abord, que la partie requérante fonde sa demande d'indemnité sur l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qu'elle affirme ne pas reprocher à la partie adverse d'avoir commis une faute mais uniquement estimer avoir fait l'objet d'un traitement inéquitable. Elle relève également que la partie requérante soutient être victime d'une rupture de l'égalité devant les charges publiques, en pages 11, 13, 15, 17, 19 et 20 de son mémoire en réplique.

Ensuite, elle déclare partager le raisonnement tenu dans l'arrêt n° 259.002 du 1er mars 2024 selon lequel il y a lieu d'examiner d'abord si le Conseil d'État est compétent pour accorder une indemnité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques. À ce sujet, elle rappelle sa position selon laquelle l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'État « ne fait mention, ni de la notion de "traitement inéquitable", ni du principe d'égalité devant les charges publiques » mais prévoit uniquement que le Conseil d'État est compétent pour accorder une indemnité destinée à réparer un préjudice exceptionnel lorsqu'aucune autre juridiction n'est compétente pour le faire. Or, d'après elle, la partie requérante ne démontrerait pas que tel serait le cas en l'espèce, particulièrement dès lors que, d'après la partie adverse, il résulterait des écrits de la partie requérante qu'en réalité cette dernière formule des critiques à son égard dont l'objet véritable serait d'engager sa responsabilité contractuelle ou extracontractuelle.

De plus, il résulterait selon elle de la jurisprudence de la Cour de cassation et de la Cour constitutionnelle citée dans l'arrêt n° 259.002 du 1er mars 2024 que le juge judiciaire serait compétent pour connaître d'une demande d'indemnité ayant pour fondement un traitement inéquitable découlant d'une rupture de l'égalité devant les charges publiques.

Elle fait valoir que la partie requérante aurait la faculté de saisir le juge judiciaire afin de « [s]outenir qu'elle est victime d'un traitement inéquitable impliquant une rupture de l'égalité devant les charges publiques ; [s]outenir que cette rupture d'égalité excède la charge qui peut être imposée à un particulier dans l'intérêt général ; [s]olliciter une compensation financière dont la valeur sera appréciée *in concreto* par le juge », le tout sans préjudice de sa faculté d'également soutenir, fut-ce à titre subsidiaire, que la partie adverse a engagé sa responsabilité contractuelle ou extracontractuelle.

Elle en conclut que le principe d'égalité devant les charges publiques ne constitue « pas un fondement admissible pour justifier la compétence du Conseil d'État d'accorder une indemnité visant la réparation d'un préjudice exceptionnel » puisqu'il existe une autre juridiction compétente pour connaître de la demande d'indemnité de la partie requérante. Le Conseil d'État, lui, ne serait donc pas compétent pour en connaître.

IV.4. Appréciation

L'arrêt n° 259.002 du 1er mars 2024 constate que la partie requérante affirme, à plusieurs reprises, être victime d'une rupture du principe d'égalité devant les charges publiques et énonce qu'il convient d'examiner, tout d'abord, si le Conseil d'État est compétent pour accorder une indemnité pour une rupture de l'égalité devant les charges publiques – fondement invoqué par la partie requérante dans ses écrits de procédure – et, ensuite en cas de réponse affirmative à cette question, si la demande introduite par la partie requérante a bien pour objet réel une rupture de l'égalité devant les charges publiques ou si, comme le soutient la partie adverse, l'objet réel de la demande vise à obtenir une indemnisation pour des faits relevant de sa responsabilité contractuelle ou extracontractuelle. L'assemblée générale est saisie de la première question relative à la compétence du Conseil d'État pour connaître d'une demande dont la partie requérante soutient qu'elle trouve son fondement dans une rupture de l'égalité devant les charges publiques.

Si, dans son dernier mémoire après réouverture des débats, la partie requérante expose qu'elle n'invoque pas le principe d'égalité devant les charges

publiques « en tant que norme autonome, pour affirmer que cette norme aurait été violée et imposerait de lui accorder une indemnité », cette affirmation est en contradiction avec ses précédents écrits de procédure dont il ressort qu'elle invoque bien une rupture de l'égalité devant les charges publiques ainsi que l'a constaté l'arrêt n°259.002 du 1er mars 2024 qui souligne qu'il s'agit du « fondement invoqué par la partie requérante dans ses écrits de procédure ».

Les articles 144, 145, 146 et 160 de la Constitution disposent comme suit :

« CHAPITRE VI. - DU POUVOIR JUDICIAIRE.

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.

Art. 145. Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.

Art. 146. Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.

[…]

CHAPITRE VII. - DU CONSEIL D'ÉTAT ET DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.

Art. 160. Il y a pour toute la Belgique un Conseil d'État, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi. Toutefois, la loi peut attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure conformément aux principes qu'elle fixe.

Le Conseil d'État statue par voie d'arrêt en tant que juridiction administrative et donne des avis dans les cas déterminés par la loi.

Une modification des règles sur l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État qui entrent en vigueur le même jour que cet alinéa, ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

L'article 11 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose :

« Art. 11. Dans le cas où il n'existe pas d'autre juridiction compétente, la section du contentieux administratif se prononce en équité par voie d'arrêt, en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé, sur les demandes d'indemnité relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel, moral ou matériel, causé par une autorité administrative.

La demande d'indemnité ne sera recevable qu'après que l'autorité administrative aura rejeté totalement ou partiellement une requête en indemnité, ou négligé pendant soixante jours de statuer à son égard ».

Il résulte de ces dispositions constitutionnelles et légale que le Conseil d'État ne peut connaitre d'une requête tendant à l'obtention d'une indemnité pour préjudice exceptionnel qu'à la condition qu'aucune autre juridiction ne soit compétente pour faire droit à la demande de la partie requérante.

Dès l'adoption de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'État, le législateur a conçu la compétence du Conseil d'État comme résiduelle et dépendante de la mesure dans laquelle les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire se considèrent comme compétents pour connaître de demandes dirigées contre les pouvoirs publics (*Doc. Parl.*, Sénat, 1939, n° 80, 34).

Il n'existe dès lors aucune forme de demande de réparation d'un préjudice à charge d'un pouvoir public qui soit d'office réservée au pouvoir de juridiction du Conseil d'État.

Les requêtes introduites sur pied de l'article 11 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ne relèvent du pouvoir de juridiction du Conseil d'État que si aucune autre juridiction ne dispose du pouvoir de juridiction requis.

L'arrêt n° 259.002 du 1er mars 2024 a invité les parties à s'exprimer sur la compétence des juridictions judiciaires pour se prononcer sur la réparation d'un dommage causé en raison d'une rupture de l'égalité devant les charges publiques au regard des arrêts de la Cour de cassation du 24 juin 2010 (C.06.0415.N) et de la Cour constitutionnelle n° 132/2015 du 1er octobre 2015, n° 57/2016 du 28 avril 2016, n° 97/2022 du 14 juillet 2022 et n° 147/2023 du 9 novembre 2023.

Dans son dernier mémoire après réouverture des débats, la partie requérante expose que ces arrêts « ne concernent l'application du principe général de droit d'égalité devant les charges publiques que dans le cadre des atteintes alléguées au droit de propriété, à l'exception de toute autre circonstance » et fait valoir « qu'elle n'invoque aucune atteinte à un quelconque droit de propriété, ni aucune privation ou restriction à l'usage d'un bien dont elle serait propriétaire, de sorte que la jurisprudence à propos de laquelle elle est appelée à faire valoir des observations ne lui reconnait aucune action devant les juridictions ordinaires ». Elle souligne également que « l'application du principe général d'égalité devant les charges publiques dans le cadre de la protection du droit de propriété (à laquelle la partie

requérante ne peut de toute façon pas prétendre) est en outre limitée par la Cour de cassation et par la Cour constitutionnelle en raison de son effet supplétif ».

Ce faisant, la partie requérante ne conteste pas que la Cour de cassation a, au moins, reconnu la compétence des juridictions judiciaires pour connaître d'un litige portant sur la réparation d'un dommage causé par une rupture de l'égalité devant les charges publiques dans le cadre du droit de propriété. L'arrêt de la Cour de cassation du 20 février 2020 invoqué par la partie requérante a uniquement considéré que lorsqu'il existe un régime légal spécifique d'indemnisation d'un dommage – régime conforme avec les normes juridiques supérieures – le juge ne pouvait octroyer une indemnité fondée sur le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques. En d'autres termes, en dehors des régimes légaux organisés, le juge judiciaire est bien compétent pour se prononcer sur l'indemnisation d'un dommage résultant d'une rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, au minimum – à en suivre la thèse de la partie requérante - lorsque cette rupture touche au droit de propriété. Il y a, par ailleurs, lieu de constater que l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne constitue pas un tel régime légal spécifique dès lors qu'il n'organise qu'une compétence résiduelle. Toute autre interprétation reviendrait, en effet, à priver de toute portée utile l'enseignement de la Cour de cassation selon lequel les juridictions judiciaires peuvent accorder une indemnité pour un dommage résultant d'une rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, au moins lorsque cette rupture concerne le droit de propriété.

Or, en l'espèce et sans qu'il ne soit besoin à ce stade d'examiner si les arrêts de la Cour de cassation et de la Cour constitutionnelle précités ont une portée générale et ne limitent pas la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire aux litiges invoquant une rupture de l'égalité devant les charges publiques en raison d'une atteinte au droit de propriété mais au contraire concernent toute rupture de l'égalité devant les charges publiques indépendamment du droit en cause, il suffit de constater qu'en l'espèce la rupture de l'égalité devant les charges publiques invoquée par la partie requérante touche à son droit de propriété.

La Cour constitutionnelle explique, en effet, que l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention des droits de l'homme « ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'elle contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la disposition en cause » (arrêt n° 105/2017 du 28 septembre 2017, considérant B. 18.1. ; arrêt n° 165/2021 du 18 novembre 2021, considérant B.3.1.). Elle définit également régulièrement la notion de « bien » faisant l'objet du droit de

propriété visé par l'article 16 de la Constitution par référence à la définition donnée par la Cour européenne des droits de l'homme des « biens » visés à l'article 1er du Premier Protocole additionnel et rappelle ainsi que cette notion « a une portée autonome qui ne se limite pas à la propriété de biens corporels : certains autres droits et intérêts constituant des actifs peuvent aussi passer pour des "droits de propriété" et donc pour des "biens" aux fins de l'article précité (CEDH, 23 février 1995, *Gasus Dosier- und Fo□ rdertechnik GmbH c. Pays-Bas*, § 53; 25 mars 1999, *Iatridis c. Grèce*, § 54) » (arrêt n° 87/2022 du 30 juin 2022, considérant B. 24).

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme la notion de « biens » faisant l'objet d'un droit de propriété désigne notamment les choses matérielles, l'argent dont dispose une personne ou des valeurs patrimoniales comme des créances. La Cour précise ainsi que « [l]a notion de "biens" peut recouvrir tant des "biens actuels" que des valeurs patrimoniales, y compris des créances, en vertu desquelles le requérant peut prétendre avoir au moins une "espérance légitime" d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété » (CEDH 28 septembre 2004, *Kopecký c. Slovaquie*, § 35 ; voir également CEDH 29 mai 2012, *Flores Cardoso c. Portugal*, §50). La notion d'« espérance légitime » suppose, selon la Cour, que la prétention du demandeur ne soit « ni sans consistance, ni d'emblée dénuée de toute chance de succès » (CEDH 28 septembre 2004, *Kopecký c. Slovaquie*, § 43). L'« espérance légitime » n'est, en ce sens, pas « un simple espoir, aussi compréhensible soit-il », mais doit être de nature plus concrète et « se fonder sur une disposition juridique ou un acte juridique tel qu'une décision judiciaire » (CEDH (grande chambre), 13 décembre 2016, *Belane Nagy c. Hongrie*, § 75). Dans un arrêt du 20 mars 2018, la grande chambre a également précisé qu'il y a valeur patrimoniale – et donc « bien » au sens du Premier Protocole – lorsque la créance dispose d'une base suffisante en droit interne « c'est-à-dire lorsque la créance est suffisamment établie pour être exigible » (CEDH (grande chambre), 20 mars 2018, *Radomilja et autres c. Croatie*, § 142). Par ailleurs, la Cour précise également qu'un revenu déjà gagné ou faisant l'objet d'une créance certaine constitue un bien protégé par l'article 1er du Premier Protocole (CEDH (grande chambre), 11 janvier 2007, *Anheuser-Bush Inc. C. Portugal*, §, 64 ; CEDH (grande chambre), 25 septembre 2018, *Denisov c. Ukraine*, § 137 ; CEDH, 6 février 2003, *Wendenburg et autres c. Allemagne*).

Dans un arrêt n° 18/2011 du 3 février 2011, la Cour constitutionnelle intègre également le manque à gagner dans la réparation en principe intégrale du préjudice subi en cas d'expropriation, garantie par l'article 16 de la Constitution (considérant B.6.4.).

En l’espèce, dans sa requête en indemnité, la partie requérante expose que le litige porte, d’une part, sur l’absence de liquidation de montants pour les projets SUB 2016-32 et FER 2013 et, d’autre part, sur des montants versés pour les projets FER 2013 et FER 2009 pour lesquels la partie adverse demande un remboursement. Elle reproche ainsi à la partie adverse de créer un déficit dans ses finances en ne liquidant pas des sommes convenues pour des prestations déjà effectuées et en exigeant un remboursement de sommes relatives à des prestations pourtant réellement effectuées et dument justifiées (requête, p. 10). Elle précise que le dommage « correspond à une somme d'argent due en raison de conventions de subventionnement qui ont été réellement exécutées par l'association qui en a produit la preuve selon une méthode reconnue par FEDASIL au moment où ces preuves ont pu être récoltées » (requête, p. 11) et précise que son dommage consiste soit en des montants non liquidés, soit en des montants qui lui ont été versés et pour lesquels un remboursement est demandé (requête, pp. 12 et 14). La partie requérante demande au Conseil d’État, d’une part, « de condamner FEDASIL à lui verser, sans autre retard, les montants précités de 2.512,31 euros pour un subside non liquidé pour le SUB 2016-32 et de 29.365,03 euros pour un subside non liquidé du FER 2013 » et, d’autre part, de confirmer que « le montant de 26.043,18 euros relatif au FER 2013 reste définitivement acquis à FORM'ANIM, de même que le montant de 17.605,84 euros relatif au FER 2009 ».

S’agissant des montants pour les projets FER 2013 et FER 2009 qui ont été versés à la partie requérante, dont la partie adverse a demandé le remboursement et pour lesquels la partie requérante demande au Conseil d’État de confirmer qu’ils restent « définitivement acquis à FORM'ANIM », il doit être considéré que ces sommes d’argent constituent un bien détenu actuellement par la partie requérante et à propos desquelles son droit de propriété est contesté par la partie adverse.

S’agissant des montants pour les projets FER 2013 SUB 2016-32, il s’agit de montants dont la partie requérante expose qu’ils n’ont pas été liquidés alors qu’ils sont dus « en raison de conventions de subventionnement qui ont été réellement exécutées par l'association qui en a produit la preuve selon une méthode reconnue par FEDASIL au moment où ces preuves ont pu être récoltées ». Elle se prévaut ainsi de créances à propos desquelles elle prétend avoir une espérance légitime dès lors qu’elle se prévaut d’une pratique qu’elle avance comme constante et établie dans le chef de la partie adverse. Elle se prévaut également ainsi d’un revenu qu’elle estime déjà gagné ou, à tout le moins, comme faisant l’objet d’une créance certaine. Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que la contestation relative aux montants pour ces deux projets porte sur un « bien » au sens de l’article 1er du Premier Protocole additionnel.

Contrairement à ce que soutient, dès lors, la partie requérante dans son dernier mémoire complémentaire, la rupture de l'égalité devant les charges publiques qu'elle invoque touche bien à son droit de propriété.

Dès lors qu'en l'espèce, la partie requérante donne pour fondement à sa demande une rupture de l'égalité devant les charges publiques en lien avec son droit de propriété, le Conseil d'État ne dispose pas du pouvoir de juridiction requis pour se prononcer sur la demande d'indemnité. La requête doit donc être rejetée.

V. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse demande la condamnation de la partie requérante aux dépens, en ce compris le paiement d'une indemnité de procédure de base qu'elle liquide, dans son dernier mémoire complémentaire, à 770 euros.

Dès lors que la partie adverse obtient gain de cause, il y a lieu de faire droit à la demande d'indemnité de procédure.

Les autres dépens doivent également être mis à charge de la partie requérante.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 20 juin 2024, par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, composée de :

Pascale Vandernacht,	présidente du Conseil d’État,
Johan Lust,	président de chambre,
Geert Debersaques,	président de chambre,
Colette Debroux,	président de chambre,
Yves Houyet,	président de chambre,
Luc Detroux,	président de chambre,
Carlo Adams,	président de chambre,
Chantal Bamps,	conseiller d’État,
Jan Clement,	conseiller d’État,
Stephan De Taeye,	conseiller d’État,
Peter Sourbron,	conseiller d’État,
Kaat Leus,	conseiller d’État,
Wouter Pas,	conseiller d’État,
Frédéric Gosselin,	conseiller d’État,
Nathalie Van Laer,	conseiller d’État,
Luc Donnay,	conseiller d’État,
Florence Piret,	conseiller d’État,
Raphaël Born,	conseiller d’État,
Denis Delvax,	conseiller d’État,
Inge Vos,	conseiller d’État,
Lionel Renders,	conseiller d’État,
Ann Coolsaet,	conseiller d’État,
Jurgen Neuts,	conseiller d’État,
Michèle Belmessieri,	conseiller d’État,
David D’Hooghe,	conseiller d’État,
Joëlle Sautois,	conseiller d’État,
Francis Van Nuffel,	conseiller d’État,
Emmanuel Jacubowitz,	conseiller d’État,
Frédéric Vanneste,	conseiller d’État,
Laure Demez,	conseiller d’État,
Xavier Close,	conseiller d’État,
Jim Deridder,	conseiller d’État,

assistés de

Gregory Delannay,	greffier en chef.

Le Greffier en chef, La Présidente,

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.200

Gregory Delannay Pascale Vandernacht

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.200