

AMENDES POUR RECOURS ABUSIF DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT

De manière à combattre et prévenir l'arriéré judiciaire devant le Conseil d'État, une loi récente sanctionne les recours abusifs.

Le Conseil d'État vient de prononcer deux arrêts qui font application de cette nouvelle législation.

En l'occurrence, trois sociétés tentaient de s'opposer à la transformation de la nouvelle Tour Lotto.

Le propriétaire de l'immeuble avait obtenu un permis portant sur la démolition de la Tour Lotto pour la remplacer par un nouvel immeuble d'une hauteur de 56 mètres, certes moins élevée que la tour précédente mais ayant une emprise au sol plus grande que la tour à abattre.

Les trois sociétés qui décidèrent d'agir devant le Conseil d'Etat sont copropriétaires indivis de l'immeuble voisin connu sous le nom d'immeuble Sabena. Cet immeuble se trouve en contrebas du projet contesté.

Elles invoquaient qu'une fois construite, cette tour entraînerait pour elles un préjudice grave et difficilement réparable. Elles avaient dès lors, conformément à la loi, saisi le Conseil d'État simultanément d'un recours en annulation et d'un recours en suspension (procédure en référé).

Le préjudice grave difficilement réparable dans le chef d'une société

Comme on le sait, pour triompher dans une action en suspension, il est nécessaire de démontrer l'existence d'un préjudice grave difficilement réparable. À ce titre, les copropriétaires de l'immeuble Sabena invoquaient qu'eu égard à l'importance de son gabarit, le nouvel immeuble leur causait un préjudice en termes de perte de luminosité de l'ordre de 10 %.

Dans un premier arrêt du 10 janvier 2003, le Conseil d'État considère que le risque de perte de luminosité ne peut être admis dans le chef de personnes morales lesquelles « ne peuvent, en effet, par nature, ressentir un tel préjudice ».

Le Conseil d'État écarte également la possibilité que les trois sociétés puissent invoquer le risque de préjudice dans le chef de personnes physiques qui occupent leur immeuble au motif qu'il « s'agit d'un préjudice par répercussion lequel ne peut être invoqué isolément mais seulement à l'appui de celui que le demandeur en suspension a personnellement subi » : dès lors que sociétés requérantes ne peuvent se prévaloir à titre personnel d'un risque de préjudice lié à la perte de luminosité, « elles ne peuvent non plus invoquer ce risque de préjudice par répercussion dans le chef des personnes physiques occupant leur immeuble ».

Les sociétés requérantes invoquaient également à titre personnel « une atteinte aux qualités urbanistiques et patrimoniales de leur immeuble ». À nouveau, le Conseil d'Etat rejette cette argumentation dans les termes suivants :

« ce risque peut s'analyser soit en un préjudice d'ordre esthétique, qui n'est pas susceptible d'être ressenti par des personnes morales (...), soit en un préjudice d'ordre financier (dépréciation de l'immeuble), qui serait réparable par équivalent ».

Le Conseil d'Etat réserve le même sort négatif à l'argumentation que les trois sociétés tentaient de tirer du prétendu préjudice subi par « la population bruxelloise dans son ensemble, respectueuse de son patrimoine »

La requête en suspension est dès lors rejetée au motif que la condition de risque de préjudice grave difficilement réparable n'est pas remplie.

Le détournement de procédure

Le Conseil d'Etat ne se contente pas de rejeter l'action en suspension. Il constate que non seulement le risque de préjudice allégué n'est manifestement pas grave mais qu'en réalité, il est inexistant.

Il relève d'autre part que l'action en suspension avait un autre objectif que trahissait la demande contenue dans la requête. En effet, celle-ci contenait le passage suivant :

« la demanderesse en suspension attire l'attention du membre de l'auditorat en charge de l'examen de la présente demande de suspension qu'une requête en annulation a également été introduite et que, s'il devait conclure, comme la demanderesse en suspension, que les dix moyens invoqués sont manifestement fondés, un rapport pourrait être déposé sur base de l'article 94 de l'arrêté du Régent ».

L'article 94 est une procédure particulière qui permet à l'auditeur, lorsqu'il constate que les moyens invoqués à l'appui de la requête en suspension sont manifestement fondés, de suggérer au Conseil d'Etat de statuer directement sur la demande en annulation :

« Lorsqu'il apparaît,..., que la demande est manifestement fondée, le membre de l'auditorat... fait immédiatement rapport... au président de la chambre...

Si le président de la chambre estime dans son arrêt que la demande est manifestement fondée, l'affaire est définitivement tranchée... ».

Le Conseil d'Etat estime qu'en l'occurrence, l'exposé de dix moyens regroupant vingt-quatre branches contenus dans la requête en suspension n'avaient « comme but réel que de faire accélérer la procédure en annulation au détriment des autres recours dont le Conseil d'Etat est saisi, en imposant aux membres de l'auditorat chargé de l'instruction et au Conseil d'Etat l'examen d'une procédure manifestement injustifiée ».

Dans son rapport préalable, l'auditeur avait conclu de la même manière et proposé au Conseil d'Etat de condamner chacune des requérantes à une amende pour procédure manifestement abusive.

Invitées à s'expliquer à ce sujet lors de l'audience, les trois sociétés requérantes s'en sont abstenues.

Le Conseil d'Etat décrète dans un premier arrêt du 10 janvier 2003 qu'il y a lieu de condamner les requérantes à une amende pour procédure manifestement abusive. Conformément à la loi, il fixe l'affaire à une audience ultérieure afin de déterminer le montant de l'amende.

L'article 37 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat

La loi du 17 février 2002 a introduit un article 37 nouveau dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat en vue de sanctionner le recours manifestement abusif à cette juridiction. Cet article est libellé comme suit :

« Si, sur le vu du rapport de l'auditeur, le Conseil d'Etat estime qu'une amende du chef d'un recours manifestement abusif peut être justifiée, l'arrêt fixe à cette fin une audience à une date rapprochée...

L'amende est de 125 à 2.500 euro »

Il y a lieu de distinguer cette amende de l'allocation de dommages et intérêts pour action téméraire et vexatoire qui revient à une partie adverse.

L'amende pénalise le requérant en raison de l'abus qu'il a occasionné en encombrant le rôle du Conseil d'Etat par une action abusive venant accroître l'arriéré.

Les arrêts du Conseil d'Etat des 10 et 31 janvier 2003

Ces deux arrêts sont, à notre connaissance, la première application faite par le Conseil d'Etat de cette nouvelle disposition.

Cela l'a amené à trancher diverses questions.

1° l'application de l'article 37 à une procédure en suspension

Le texte de l'article 37 ne précise pas explicitement que l'amende peut être appliquée à un recours en suspension.

Sur l'avis de l'auditeur, le Conseil d'Etat a estimé que cette disposition s'appliquait aussi bien au recours en annulation qu'au recours en suspension.

Il semble qu'il puisse être fait également application de l'article 37 dans le cadre d'une demande de suspension d'extrême urgence.

La prudence doit donc être de mise pour toutes les procédures.

2° quand un recours est-il manifestement abusif ?

C'est apparemment la conjugaison de l'absence de risque de préjudice grave difficilement réparable (condition de la validité d'un recours en suspension) et de la demande expresse d'application de l'article 94 du règlement de procédure qui a été considérée par le Conseil d'Etat comme un véritable détournement de procédure.

En l'espèce, la notion de recours manifestement abusif correspond à un abus de procédure.

La fixation de l'amende

1° particularités de procédure

La fixation de l'amende est soumise à une procédure particulière. Dans une première décision (rendue ici le 10 janvier 2003), le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu à application de l'amende. Il fixe ensuite une deuxième audience qui a uniquement pour objet de statuer sur le montant de l'amende.

Il est important pour la partie requérante qui est exposée au risque d'une amende de faire entendre son argumentation dès la première audience.

En l'occurrence, les parties requérantes avaient expressément été invitées à s'exprimer lors de la première audience sur cette demande qui était déjà contenue dans le rapport de l'auditeur.

Elles ont estimé ne pas devoir donner suite à cette invitation et réserver leurs explications pour l'audience ultérieure. Mal leur en a pris. En effet, le Conseil d'Etat a considéré que le débat relatif à l'application de l'amende avait été tranché dans son principe à l'issue de la première audience et que l'arrêt du 10 janvier 2003 qui avait fixé une date pour l'application de l'article 37 avait définitivement décidé que cette disposition était applicable en l'espèce. Ce premier arrêt a autorité de la chose jugée et la défense présentée par les parties requérantes lors de la deuxième audience est tardive.

L'unique objet de la deuxième audience est de déterminer le montant d'une amende dont le principe est définitivement arrêté par la première décision.

2° le montant de l'amende

La loi se limite à indiquer que l'amende est comprise entre 125 et 2.500 euro. Elle ne précise pas les critères à prendre en considération pour fixer le montant de l'amende.

Dans un premier temps, l'auditeur avait suggéré d'appliquer le montant minimum de 125 euro au motif qu'il s'agissait du premier cas d'application de l'article 37. Ultérieurement, l'auditeur a suggéré au Conseil d'Etat de fixer l'amende à 1.500 euro.

Le Conseil d'Etat a estimé que l'amende doit être établie en fonction de l'importance de l'affaire et de la capacité financière de la personne à laquelle elle est infligée, et qu'il y a lieu de tenir compte « du tort effectivement apporté au service public de la justice ».

Dès lors que les trois requérantes sont des sociétés immobilières, que trois procédures en référé ont été introduites, que les demandes en suspension invoquaient dix moyens contenant vingt-quatre branches et ont imposé à l'auditeur et au Conseil d'Etat un travail important totalement inutile, aggravant ainsi l'arriéré juridictionnel, et tenant compte de la capacité financière de ces sociétés immobilières et de l'importance de l'affaire, l'amende a été établie à 2.000 euro à charge de chacune des trois sociétés.

Conclusion

L'insertion d'un article 37 qui sanctionne dorénavant les recours jugés manifestement abusifs devant le Conseil d'Etat doit amener les requérants à faire, plus encore que par le passé, preuve de prudence et de circonspection avant d'introduire une action, spécialement en suspension.

Il ne faut cependant pas que les administrés craignent d'exercer un recours : en effet, ce que la loi et le Conseil d'Etat sanctionnent, c'est le recours « manifestement » abusif. Toute la question est, bien entendu, de déterminer ce qu'il faut considérer comme manifestement abusif. Cette première décision est un exemple qui éclaire les justiciables et leurs avocats.

Pour en savoir plus

Conseil d'Etat, 13e chambre (référés), 10 janvier 2003 et 31 janvier 2003, J. L. M. B., 18 avril 2003, p. 687 et 692.

B. Hendrickx, La sanction du recours manifestement abusif devant le Conseil d'Etat, J. L. M. B., 18 avril 2003, p. 695.

Bernard Louveaux

(Article publié dans la revue "Immobilier", [Editions Kluwer](#), n°10, 22 mai 2003, p. 1)