

Numéro du rôle : 2722
Arrêt n° 65/2004 du 28 avril 2004

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 68 du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, et l'article 99 du Code pénal, posée par le Juge des saisies au Tribunal de première instance de Louvain.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, M. Bossuyt, L. Lavrysen, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 13 mai 2003 en cause de A. De Maegd et C. De Maegd contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 18 juin 2003, le Juge des saisies au Tribunal de première instance de Louvain a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 68 du décret du 22 octobre 1996 relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, et l'article 99 du Code pénal violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, en tant que l'article cité en premier lieu est interprété en ce sens que la mesure de réparation est une sanction civile soumise au délai de prescription civile, applicable à l'exécution forcée de la mesure de réparation, par application de l'article 99 du Code pénal, alors qu'une mesure qui a également pour objet de faire supprimer le produit ou l'avantage patrimonial d'une infraction, à savoir la confiscation spéciale, est qualifiée par l'article 42 du Code pénal de sanction pénale soumise au délai de prescription pénale de cinq ans, applicable à l'exécution forcée de cette confiscation, par application de l'article 92 du Code pénal ? »

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- A. De Maegd, demeurant à 3051 Oud-Heverlee, Oude Nethensebaan 0/A2, et C. De Maegd, demeurant à 3051 Oud-Heverlee, Oude Nethensebaan 0/B2;

- le Gouvernement flamand;

- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 4 février 2004 :

- ont comparu :

. Me J. Bosquet, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me P. Flamey, avocat au barreau d'Anvers, pour A. De Maegd et C. De Maegd;

. Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

. Me A. Vandaele, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me P. Peeters, avocat au barreau d'Anvers, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et P. Martens ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Par arrêt du 14 janvier 1988, rendu par la Cour d'appel de Bruxelles, les demandeurs devant le juge *a quo* ont été condamnés à la démolition d'une habitation et d'une piscine érigées illégalement, démolition à laquelle l'administration, à défaut d'exécution volontaire par les condamnés, a procédé d'office le 9 décembre 1998.

Le 7 décembre 1998, les condamnés ont cité la Région flamande devant le Tribunal de première instance de Louvain, siégeant en matière de saisies, faisant notamment valoir que l'exécution forcée était nulle. Selon les demandeurs devant le Tribunal de première instance, la mesure de réparation ordonnée est une sanction pénale qui se prescrit conformément à l'article 92, alinéa 1er, du Code pénal.

Selon la Région flamande, suivie en cela par le juge *a quo*, une mesure de réparation en matière d'urbanisme a un caractère civil et l'exécution se prescrit conformément à l'article 99 du Code pénal et à l'article 2262bis, § 1er, du Code civil.

Selon les demandeurs devant le juge *a quo*, si c'est cette thèse qui doit être suivie, les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés, dès lors que l'exécution forcée d'une mesure de réparation en matière d'urbanisme se prescrit selon les règles du droit civil, alors qu'une mesure comparable, à savoir la confiscation spéciale, se prescrit selon les règles du droit pénal. Le juge *a quo* accède à leur demande visant à poser une question préjudicielle au sujet de cette différence de traitement.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le Conseil des ministres distingue deux aspects dans la question préjudicielle.

A.1.2. Le premier aspect porte sur les personnes auxquelles une mesure de réparation est imposée en vertu de l'article 68 du décret flamand sur l'urbanisme du 22 octobre 1996. Ces personnes seraient traitées de manière inégale du point de vue de la prescription par rapport aux justiciables qui sont condamnés à la peine accessoire de la confiscation spéciale, du fait que, dans le premier cas, c'est le régime de la prescription du Code civil qui est applicable, alors que les règles relatives à la prescription du Code pénal sont applicables dans la seconde hypothèse.

Selon le Conseil des ministres, il n'y a cependant aucune analogie entre la mesure de réparation en matière d'urbanisme et la confiscation spéciale, puisque la première mesure a un caractère civil, alors que la seconde est une peine accessoire.

A.1.3. Le second aspect de la question préjudicielle concerne la différence de traitement entre les personnes que le tribunal correctionnel condamne à une peine correctionnelle et les personnes que le juge pénal condamne au civil. En vertu de l'article 92 du Code pénal, les peines correctionnelles se prescrivent, en fonction de leur gravité, par, respectivement, cinq ou dix années, alors que, conformément à l'article 99 du Code pénal et à l'article 2262bis du Code civil, les condamnations civiles sont prescrites après dix ans.

Selon le Conseil des ministres, les deux catégories de personnes ne sont pas comparables. Les peines correctionnelles infligent à dessein une punition pour non-respect de normes de conduite prescrites par la loi. La figure juridique de la prescription de la peine repose essentiellement sur l'idée qu'après une certaine période, les justiciables perdent le souvenir de la condamnation et de l'infraction et que l'exécution de la peine, après un certain temps, n'est plus utile à la société et au condamné. En revanche, les mesures de réparation civiles veillent à réparer le dommage qu'une personne a causé par le fait d'une infraction. La prescription extinctive entend éviter les problèmes de preuve et a valeur de sanction à l'égard du créancier négligent.

A.1.4. Selon le Conseil des ministres, les arguments avancés pour démontrer que les catégories de personnes au sujet desquelles la Cour est interrogée ne sont pas comparables, valent *a fortiori* pour justifier la différence de traitement.

A.2.1. Selon le Gouvernement flamand, la remise en état des lieux ordonnée par le juge en matière d'urbanisme est une mesure à caractère civil qui vise à réparer en nature le dommage causé à la suite d'une infraction en matière d'urbanisme. Les sanctions pénales, comme la confiscation spéciale, ne poursuivent pas un but réparateur mais bien un but répressif et préventif.

La portée différente des sanctions civiles réparatrices et des sanctions pénales répressives et préventives explique et justifie les délais de prescription distincts applicables à leur exécution forcée, et plus précisément la prescription plus rapide des sanctions pénales. L'institution de la prescription de la peine repose sur l'idée qu'après un certain temps, les justiciables perdent le souvenir de la condamnation et de l'infraction et que l'exécution de la peine devient inopportune après un certain temps et que les objectifs sociaux de la peine ne peuvent plus être réalisés par l'exécution de la peine.

Tel n'est pas le cas de la réparation du dommage résultant d'infractions, étant donné que les intérêts civils des victimes de ces infractions sont en jeu, de sorte que celles-ci sont à juste titre soumises aux règles de prescription du droit des obligations.

A.2.2. Enfin, le Gouvernement flamand observe que la comparaison entre les mesures de réparation en matière d'urbanisme et la confiscation spéciale ne présente aucune pertinence. Cette dernière est une peine et a donc un but répressif et préventif, comme toutes les peines. C'est pourquoi elle se prescrit, conformément à l'article 94 du Code pénal, comme les autres peines et avec elles. Dans des cas spéciaux seulement, la confiscation n'est pas une peine mais une mesure de sûreté. Dans cette hypothèse, le régime de prescription pénale n'est toutefois pas applicable et c'est le système du droit des obligations qui prévaut, de sorte que la différence de traitement dénoncée n'existe pas.

A.3.1. Selon les demandeurs devant le juge *a quo*, les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés du fait que les mesures de réparation en matière d'urbanisme, d'une part, et la confiscation spéciale, d'autre part, sont soumises à un régime de prescription distinct, alors que les deux mesures sont parfaitement comparables quant à leur objectif, leur nature et leur résultat.

Le but de la mesure de réparation est de faire disparaître les conséquences matérielles illégales de l'infraction en matière d'urbanisme. La confiscation a également pour objet essentiel de priver l'auteur d'une infraction des biens qui ont un rapport avec celle-ci. Dans les deux cas, il s'agit, d'une part, d'une mesure de police qui vise à rétablir l'ordre public et, d'autre part, d'une mesure répressive qui entend prévenir la récidive. Les deux mesures ne peuvent être infligées que par une décision judiciaire et le résultat est, dans les deux hypothèses, la privation, dans le chef du condamné, d'un bien qui a un rapport avec l'infraction. La mesure de réparation doit être considérée comme une forme spécifique de confiscation spéciale qui s'applique dans le cadre d'une infraction en matière d'urbanisme.

A.3.2. Dans l'affaire au fond, les demandeurs ont été condamnés, pour infraction en matière d'urbanisme, à une peine correctionnelle qui se prescrit, conformément à l'article 92 du Code pénal, par cinq années à compter de la date de la décision passée en force de chose jugée. Si cette peine s'accompagne d'une confiscation spéciale, celle-ci se prescrit également par cinq années en vertu de l'article 94 du Code pénal. Du fait qu'une mesure de réparation en matière d'urbanisme est considérée comme une sanction civile, celle-ci est prescrite après dix ans, conformément à l'article 99 du Code pénal et à l'article 2262bis du Code civil, le délai courant après l'expiration du délai prévu pour procéder de plein gré à la réparation. Cette distinction n'est susceptible d'aucune justification objective et raisonnable et les effets sont disproportionnés par rapport aux objectifs poursuivis par le législateur décréteil.

A.3.3. S'agissant des pièces introduites par le Conseil des ministres, les demandeurs devant le juge *a quo* observent qu'il est établi une comparaison dénuée de pertinence entre la prescription de la peine et la prescription de l'action civile. La question préjudicielle a pour objet deux délais de prescription relatifs à l'exécution d'une condamnation et non la prescription d'un droit d'action.

Les demandeurs contestent ensuite la thèse du Conseil des ministres selon laquelle une confiscation spéciale impliquerait toujours un transfert de propriété, alors que tel n'est pas le cas pour une mesure de réparation, et la thèse selon laquelle une peine telle que la confiscation spéciale est toujours personnelle, alors qu'une réparation peut également être imposée à des tiers.

A.3.4. Au sujet de la thèse du Gouvernement flamand, les demandeurs devant le juge *a quo* observent que la simple différence entre une peine et une condamnation civile ne suffit pas pour justifier la différence des règles de prescription applicables. Contrairement au Gouvernement flamand, ils estiment également qu'une mesure de réparation ne peut être assimilée à d'autres condamnations civiles. Ils contestent ensuite le fait que la confiscation soit soumise, en tant que mesure de sûreté, aux règles de prescription du droit civil.

En vertu de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, les autorités publiques doivent procéder à l'exécution d'une décision judiciaire dans un délai raisonnable. Lorsqu'il fixe les délais de prescription en matière de mesures de réparation, le législateur doit également respecter l'exigence d'un délai raisonnable et prévoir un court délai de prescription.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 68 du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, tel qu'il était applicable avant son abrogation par le décret du 18 mai 1999.

B.1.2. Selon l'article 68 précité, le juge pénal, lorsqu'il constate une infraction en matière d'urbanisme, peut ordonner, en plus de la peine, une mesure de réparation. Telle que la disposition précitée était libellée à l'époque, la mesure de réparation pouvait tendre soit à la remise en état des lieux ou à la cessation de l'utilisation abusive, soit à l'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement, soit au paiement d'une somme représentative de la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction.

Lorsqu'une mesure de réparation en matière d'urbanisme est imposée, le tribunal fixe le délai dans lequel elle doit être exécutée par le contrevenant, délai qui, dans le décret soumis à la Cour, ne peut dépasser un an. Pour le cas où la mesure ne serait pas exécutée, le tribunal ordonne que les autorités compétentes en matière d'urbanisme pourront pourvoir d'office à son exécution.

B.1.3. Les mesures de réparation en matière d'urbanisme visées ici ne sont pas des peines. Condamnations civiles au sens de l'article 99 du Code pénal, elles se prescrivent en vertu de cette disposition d'après les règles du droit civil.

Conformément à l'article 2262*bis*, § 1er, du Code civil, inséré par la loi du 10 juin 1998 modifiant certaines dispositions en matière de prescription, les actions personnelles, parmi lesquelles la mise en œuvre de l'autorisation judiciaire d'exécuter d'office la réparation ordonnée en lieu et place de la personne condamnée, sont prescrites par dix ans.

Conformément à la disposition transitoire contenue dans l'article 10 de la loi précitée du 10 juin 1998, le délai applicable à l'instance mue devant le juge *a quo* a commencé à courir le 27 juillet 1998.

B.1.4. La confiscation spéciale visée à l'article 42 du Code pénal est une peine accessoire qui, en vertu de l'article 94 du même Code, se prescrit dans les délais fixés aux articles 91 et suivants, selon qu'elle est prononcée pour un crime, un délit ou une contravention.

En application de ces dispositions, la peine infligée pour une infraction en matière d'urbanisme, et donc aussi la confiscation spéciale dont elle peut être assortie, se prescrit par cinq ans.

B.2.1. Le juge *a quo* demande à la Cour si les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés en ce que l'exécution forcée d'une mesure de réparation en matière d'urbanisme se prescrit selon les règles du droit civil, en raison de sa qualification de mesure civile, alors que l'exécution d'une peine de confiscation prononcée pour une infraction en matière d'urbanisme, qui vise également à faire disparaître le résultat ou l'avantage patrimonial procuré par une infraction, se prescrit par cinq ans.

B.2.2. Le fait que les mesures de réparation en matière d'urbanisme et la confiscation visent à faire disparaître l'objet de l'infraction ou à obtenir la restitution d'un avantage patrimonial, ainsi qu'il est dit dans la question préjudicielle, ne permet pas de conclure que ces mesures doivent être soumises aux mêmes délais de prescription, compte tenu de leur fondement différent et de leur finalité différente, comme l'atteste également le fait qu'elles peuvent être prononcées ensemble par le juge pour une même infraction.

B.2.3. La confiscation spéciale visée à l'article 42 du Code pénal est une peine accessoire tendant généralement à renforcer la peine ou ayant un caractère indemnitaire. Dans les deux hypothèses, elle ne peut être prononcée qu'en cas de condamnation du prévenu à une peine principale. La confiscation peut être ordonnée par le juge pour les infractions en général, sous les conditions édictées par les articles 42 et suivants du Code pénal.

B.2.4. Les mesures de réparation en matière d'urbanisme sont spécifiquement liées aux infractions en matière d'urbanisme et peuvent exclusivement être prononcées dans l'intérêt du bon aménagement du territoire. Elles ne peuvent être demandées que par l'inspecteur urbaniste ou le collège des bourgmestre et échevins et ne peuvent pas être ordonnées d'office par le juge. Elles ne visent pas tant à atteindre l'auteur de l'infraction qu'à sauvegarder l'intérêt général en matière d'urbanisme. Les mesures de réparation peuvent être demandées tant devant le juge pénal que devant le juge civil et peuvent aussi être ordonnées alors même qu'aucune peine n'est prononcée.

B.3.1. La différence de délai de prescription soumise à la Cour repose sur un critère objectif, à savoir la nature juridique de la mesure, laquelle relève dans un cas du droit civil et dans l'autre du droit pénal.

B.3.2. Il appartient au législateur de déterminer, compte tenu des divers intérêts en présence, la durée des délais de prescription dans les différents domaines du droit.

Le Code civil connaît différents délais de prescription. Le fait que les actions personnelles se prescrivent par dix ans, conformément à l'article 2262*bis* du Code civil, cependant que l'exécution des peines et l'éventuelle confiscation dont elles sont assorties se prescrivent, en vertu des articles 91 et suivants du Code pénal, en fonction de la nature de l'infraction, ne constitue pas en soi une discrimination. Il ne pourrait y avoir de discrimination que si la différence de traitement résultant de l'application de ces différents délais de prescription allait de pair avec une limitation disproportionnée des droits des parties concernées.

B.3.3. Lorsqu'une mesure de réparation en matière d'urbanisme est ordonnée, il appartient en premier lieu au condamné lui-même d'exécuter la mesure imposée par le juge. Dès que la décision judiciaire de réparation est définitive, l'intérêt général exige que le condamné procède à son exécution dans le délai imparti par le juge.

B.3.4. Ce n'est que lorsque le condamné reste en défaut que les autorités compétentes en matière d'urbanisme pourront pourvoir d'office à l'exécution de la mesure. L'exécution forcée est dès lors la conséquence du non-respect par le contrevenant d'une décision judiciaire définitive qu'il aurait en principe dû exécuter volontairement.

La circonstance que l'autorité dispose à cette fin d'un délai de dix ans, conformément à l'article 2262*bis* du Code civil, même si, dans l'affaire soumise au juge *a quo*, ce délai commence seulement à courir le 27 juillet 1998, ne permet pas, compte tenu des intérêts en cause, de considérer ce délai comme disproportionné.

B.4. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 68 du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, et l'article 99 du Code pénal ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 28 avril 2004.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts