

Numéro du rôle : 4348
Arrêt n° 5/2009 du 15 janvier 2009

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 153 du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été modifié par le décret du 4 juin 2003, posée par la Cour d'appel d'Anvers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges P. Martens, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 13 novembre 2007 en cause de Marco Dierckxsens contre l'inspecteur urbaniste de la Direction de l'aménagement du territoire, du logement, des monuments et des sites pour la province d'Anvers, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 27 novembre 2007, la Cour d'appel d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 153 du décret [du 18 mai 1999] portant organisation de l'aménagement du territoire viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, si cette disposition doit être lue en ce sens que l'autorité qui demande réparation doit uniquement demander un avis au Conseil supérieur de la politique de réparation avant de procéder à l'exécution de la réparation d'office, mais pas avant de procéder à l'exécution d'astreintes imposées au condamné en application d'une mesure de réparation ? ».

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

- Marco Dierckxsens, demeurant à 2930 Brasschaat, Mikseheide 47;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 15 juillet 2008 :

- ont comparu :
 - . Me G. Verhelst *loco* Me P. Flamey, avocats au barreau d'Anvers, pour Marco Dierckxsens;
 - . Me E. Maes *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey 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 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Marco Dierckxsens, appelant devant la juridiction *a quo*, a été condamné en 1999 par le Tribunal correctionnel d'Anvers à la démolition de constructions irrégulières et à la remise en état des lieux dans l'année, sous peine d'une astreinte de 1 000 francs (24,79 euros) par jour de retard. Tant l'appel que le pourvoi en cassation de Marco Dierckxsens ont été rejetés.

Faute d'exécution des travaux de réparation par Marco Dierckxsens, l'inspecteur urbaniste a fait signifier des ordres de paiement de l'astreinte. Marco Dierckxsens a vainement fait opposition à ces ordres de paiement auprès du juge des saisies d'Anvers.

La juridiction *a quo* est saisie de l'appel interjeté par Marco Dierckxsens contre la décision du juge des saisies. Marco Dierckxsens soutient devant la Cour d'appel d'Anvers que l'inspecteur urbaniste est tenu de recueillir l'avis conforme préalable du Conseil supérieur de la politique de réparation, avant de pouvoir poser un quelconque acte d'exécution d'une décision judiciaire.

La Cour d'appel considère qu'à première vue, la lecture de l'article 153 du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été modifié par le décret du 4 juin 2003, pourrait faire apparaître qu'une demande d'avis au Conseil supérieur de la politique de réparation n'est obligatoire que lorsque l'autorité publique prend des mesures d'office. Marco Dierckxsens prétend toutefois que le principe d'égalité impose de recueillir l'avis dans tous les cas d'exécution.

La Cour d'appel décide de poser la question préjudicielle mentionnée plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Marco Dierckxsens, appelant devant la juridiction *a quo*, estime qu'en vertu de l'article 153 du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été modifié par le décret du 4 juin 2003, l'exécution d'office du jugement ou de l'arrêt par l'inspecteur urbaniste n'est possible qu'après avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation. Le Conseil peut, par exemple, être amené à constater, sur la base d'un cadre planologique modifié, qu'une démolition n'est pas souhaitable.

Selon Marco Dierckxsens, la *ratio legis* de la disposition en cause consiste à ériger le Conseil supérieur de la politique de réparation en tampon et à fournir une assistance à l'inspecteur urbaniste lorsqu'il doit apprécier l'opportunité d'utiliser ou non les possibilités, obtenues du juge, de procéder à l'exécution du jugement ou de recourir à cette fin à des moyens de contrainte.

Selon l'appelant devant la juridiction *a quo*, cet avis est donc également requis en ce qui concerne la possibilité de poursuivre le recouvrement de l'astreinte, puisque cette possibilité ne peut être considérée indépendamment de la possibilité de procéder à l'exécution d'office. En effet, l'astreinte n'est pas un but en soi mais une voie d'exécution qui doit garantir l'exécution directe de la condamnation principale.

Si la disposition en cause exigeait uniquement une demande d'avis avant qu'il soit procédé à la démolition effective, l'obligation de demander un tel avis devrait au moins découler de la finalité du pouvoir de poursuivre le recouvrement de l'astreinte. Il n'est pas raisonnablement acceptable, selon Marco Dierckxsens, que l'inspecteur urbaniste, qui a besoin d'un avis conforme avant de pouvoir faire procéder à une démolition, laisse courir l'astreinte pendant plusieurs années, en raison de l'avantage financier qu'en retire l'autorité publique.

A.1.2. Selon le Gouvernement flamand, l'exécution d'office de la mesure de réparation judiciaire et le recouvrement de l'astreinte ordonnée par le juge sont des situations intrinsèquement différentes qui ne sauraient être comparées à la lumière du principe constitutionnel d'égalité.

Le Gouvernement flamand souligne qu'en cas de condamnation à une mesure de réparation, la personne condamnée est obligée d'exécuter la décision judiciaire. Selon le Gouvernement flamand, Marco Dierckxsens n'accepte pas cette décision et s'efforce d'en éviter l'exécution en la subordonnant à l'avis du Conseil supérieur de la politique de réparation.

Le Gouvernement flamand expose que le Conseil supérieur de la politique de réparation statue uniquement sur les modalités de l'exécution d'office de la décision judiciaire, à savoir le moment et les mesures concrètes de cette exécution à l'initiative de l'inspecteur urbaniste.

L'infliction d'une astreinte comme accessoire d'une condamnation principale n'est pas un instrument de l'autorité publique, permettant à celle-ci d'exécuter une décision judiciaire à la place de la personne condamnée, mais un instrument dont dispose le juge en vue de favoriser l'exécution de sa décision par la personne condamnée elle-même. Le juge, qui n'est pas obligé d'infliger une astreinte, en évalue également l'opportunité lorsqu'il impose la condamnation accessoire. Le Conseil supérieur de la politique de réparation n'a pas à juger de l'exécution de la décision judiciaire accessoire.

Le Gouvernement flamand observe que les questions relatives à la suppression, la suspension ou la réduction de l'astreinte doivent, en vertu de l'article 1385^{quinquies} du Code judiciaire, être réglées par le juge qui a ordonné l'astreinte. De même, le Conseil supérieur de la politique de réparation fait observer dans son rapport annuel de 2005 que l'avis ne peut porter sur le recouvrement de l'astreinte, puisque celle-ci ne relève pas de l'exécution d'office visée à l'article 153 du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire.

A.2.1. D'après Marco Dierckxsens, la position du Gouvernement flamand, selon laquelle la disposition en cause ne contiendrait pas d'obligation d'avis en ce qui concerne les astreintes, est diamétralement opposée à la déclaration du ministre compétent au Parlement flamand : selon le ministre, « le Conseil supérieur pourrait intervenir comme une sorte de tribunal d'exécution des peines, donner un avis sur la nature de l'exécution et décider, par exemple, des astreintes etc. » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/7, p. 8).

A.2.2. Le Gouvernement flamand observe qu'après le passage cité, le ministre a immédiatement ajouté « que la décision ne peut aucunement impliquer une correction de la décision judiciaire ».

A.3.1. Marco Dierckxsens estime qu'il n'existe pas, en l'espèce, de critère objectif et pertinent permettant d'opérer une distinction entre l'astreinte et l'exécution par l'autorité publique comme moyens de réaliser l'exécution de la mesure de réparation. Les deux mesures visent à garantir l'exécution de la mesure de réparation ordonnée par le juge.

Lorsqu'une astreinte est ordonnée, l'administration a le choix d'exécuter elle-même les mesures de réparation ou de laisser courir les astreintes. Toutefois, dans les deux cas, des motifs d'opportunité, comme, par exemple, un contexte planologique modifié dans le cas de l'intéressé, peuvent avoir pour effet qu'une exécution de la mesure de réparation n'est plus opportune. Dans ces cas, il appartient au Conseil supérieur de la politique de réparation d'évaluer la mesure de réparation.

Pour l'appelant devant le juge *a quo*, il est dès lors incompréhensible qu'il ne puisse pas bénéficier de l'intervention du Conseil supérieur de la politique de réparation, alors que la disposition en cause prévoit effectivement cette intervention au cas où l'administration exécuterait directement la mesure de réparation.

A.3.2. Le Gouvernement flamand estime que les deux situations ne sont pas comparables, parce qu'il existe des différences essentielles entre l'exécution d'office à l'initiative de l'inspecteur urbaniste et le recouvrement des astreintes ordonnées par le juge. Selon le Gouvernement flamand, la différence de traitement ne viole pas le principe d'égalité ou cette différence est pour le moins raisonnablement justifiée.

A.4.1. L'appelant devant le juge *a quo* observe qu'en vertu de la disposition en cause, le juge peut habiliter l'inspecteur urbaniste à procéder à la remise en état des lieux si la personne condamnée elle-même reste en défaut. En d'autres termes, il n'y a pas d'obligation pour l'administration de procéder réellement à cette exécution. Le législateur pouvait confier au Conseil supérieur de la politique de réparation le pouvoir de décider de l'usage de cette habilitation.

Pour Marco Dierckxsens, ceci s'applique tout autant à l'astreinte. En ce qui concerne la condamnation à une astreinte également, il appartient à l'administration de faire exécuter ou non celle-ci. Dans les deux cas, il y a une marge d'appréciation qu'évalue le Conseil supérieur de la politique de réparation.

Pour Marco Dierckxsens, le pouvoir consultatif du Conseil supérieur de la politique de réparation en matière d'astreintes ne porte pas atteinte à la chose jugée. La disposition en cause vise uniquement à garantir qu'il soit judicieusement fait usage de l'habilitation judiciaire.

A.4.2. Selon le Gouvernement flamand, Marco Dierckxsens affirme à tort que les deux mesures d'exécution sont identiques du point de vue juridique. Pour le Gouvernement flamand, il existe une différence essentielle entre, d'une part, l'exécution d'office comme moyen pour l'autorité d'exécuter une décision judiciaire à la place de la personne condamnée et, d'autre part, l'astreinte comme moyen pour le juge lui-même de forcer l'exécution de sa décision.

A.5.1. L'appelant devant la juridiction *a quo* fait référence à un avis du Conseil supérieur de la politique de réparation dans lequel celui-ci affirme que le moment auquel l'inspecteur urbaniste doit recueillir l'avis est celui où il constate que la perception des astreintes n'est plus efficace (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 905/1, p. 12).

A.5.2. Le Gouvernement flamand répond que Marco Dierckxsens fait une lecture sélective de l'avis précité du Conseil supérieur de la politique de réparation. Selon le Gouvernement flamand, cet avis ne permet pas de conclure qu'il serait ainsi reconnu qu'il existe aussi une obligation d'avis pour le recouvrement de l'astreinte.

A.6.1. Marco Dierckxsens observe encore que dans un arrêt du 27 novembre 2007 en cause de *Hamer c. Belgique*, la Cour européenne des droits de l'homme a confirmé que la mesure de réparation constitue une peine au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Selon l'appelant devant la juridiction *a quo*, cet arrêt souligne l'intérêt qu'a la personne condamnée à une forme de protection juridique égale et correcte. Selon lui, interprétée restrictivement comme le fait le Gouvernement flamand, la disposition en cause n'est pas seulement contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, mais également aux articles 6 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.6.2. Le Gouvernement flamand répond que l'arrêt précité de la Cour européenne des droits de l'homme est irrelevante en l'espèce. Le droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'a aucun rapport avec l'exécution d'une décision judiciaire en matière d'astreinte.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle concerne l'article 153 du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été modifié par le décret du 4 juin 2003, qui dispose, après l'annulation, à l'alinéa 2, par l'arrêt n° 14/2005 du 19 janvier 2005 de la Cour, des mots « datant d'avant le 1er mai 2000 » qui suivaient les mots « Pour les infractions » :

« Lorsque le lieu n'est pas remis en état dans le délai fixé par le tribunal, qu'il n'est pas mis fin dans le délai fixé à l'utilisation contraire ou que les travaux de construction ou d'adaptation ne sont pas exécutés dans ce délai, la décision du juge visé aux articles 149 et 151, ordonne que l'inspecteur urbaniste, le Collège des bourgmestre et échevins et le cas échéant, la partie civile peuvent prévoir [lire : pourvoir] d'office à l'exécution.

Pour les infractions, l'exécution d'office du jugement ou de l'arrêt par l'inspecteur urbaniste ne peut être entamée qu'après avis conforme du Conseil supérieur de la Politique de Réparation.

[...] ».

B.1.2. Il ressort des données de l'affaire que seul est en cause en l'espèce l'alinéa 2 de l'article 153 précité, inséré par l'article 9 du décret du 4 juin 2003 « modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire en ce qui concerne la politique de maintien ». La Cour limite son examen à cette disposition.

B.2. La disposition en cause est interprétée par la juridiction *a quo* en ce sens que l'obligation pour l'inspecteur urbaniste de recueillir l'avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation ne s'applique que lorsque celui-ci a l'intention de procéder à l'exécution d'office d'une mesure de réparation.

L'appelant devant le juge *a quo* estime que l'avis devrait également être recueilli avant que l'inspecteur urbaniste ne procède au recouvrement de l'astreinte infligée à la personne condamnée à défaut d'exécution par elle de la mesure de réparation, sans quoi le principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution serait violé.

B.3. Par le décret du 4 juin 2003 « modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire en ce qui concerne la politique de maintien », le législateur décréto flamand a créé, en vue d'assurer la cohérence de la politique de réparation en cas d'infraction à la réglementation relative à l'aménagement du territoire, un conseil consultatif régional pour les mesures d'application - le Conseil supérieur de la politique de réparation – parce que le besoin « d'un organe autonome et indépendant, dégagé de toute influence politique, qui évalue les décisions de l'inspecteur urbaniste régional et procède à un contrôle au regard des principes d'égalité et du raisonnable » s'était fait sentir (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/1, p. 7).

B.4.1. A la différence de l'hypothèse de l'intervention du Conseil supérieur de la politique de réparation préalable à toute intervention judiciaire (article 149, § 1er, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été modifié par le décret du 4 juin 2003), l'intervention du Conseil supérieur de la politique de réparation visée dans l'article 153 en cause de ce même décret se situe après la condamnation judiciaire.

B.4.2. Durant la phase préalable à la demande de mesure de réparation par l'inspecteur urbaniste ou par le collège des bourgmestre et échevins, l'avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation peut porter aussi bien sur la légalité de la demande de réparation projetée que sur l'opportunité de la mesure de réparation proposée, compte tenu de l'aménagement local du territoire.

B.4.3. Au cours de la phase postérieure à une condamnation judiciaire, plus précisément lorsque l'inspecteur urbaniste souhaite faire procéder à une exécution d'office de la mesure de réparation ordonnée par le juge en l'absence d'exécution par la personne condamnée elle-même, l'avis conforme requis du Conseil supérieur de la politique de réparation porte, entre autres, sur le moment et sur les modalités d'exécution de cette mesure (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/7, pp. 8-9).

L'intention du législateur était de procéder à « une exécution d'office uniforme et équitable des arrêts et des jugements » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/7, p. 39) et de faire évaluer et examiner par le Conseil supérieur de la politique de réparation si l'usage que l'inspecteur urbaniste envisage de faire de l'habilitation qui lui est donnée par le juge respecte les principes d'égalité et du raisonnable (*ibid.*, p. 7).

Cette compétence du Conseil supérieur de la politique de réparation ne va pas jusqu'à pouvoir entraver l'exécution en tant que telle de décisions judiciaires, ce qui serait contraire tout à la fois au principe fondamental de l'ordre juridique belge selon lequel les décisions judiciaires ne peuvent être modifiées que par la mise en œuvre des voies de recours et aux règles répartitrices de compétence.

B.5. La question préjudicielle concerne la différence de traitement entre les personnes qui sont condamnées par le juge à une mesure de réparation et qui, en l'absence d'exécution volontaire de celle-ci, peuvent être confrontées à une exécution d'office ou au recouvrement d'une astreinte. La question se pose plus particulièrement de savoir s'il est discriminatoire, dans l'interprétation donnée de l'article 153, alinéa 2, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par le décret du 4 juin 2003, que l'inspecteur urbaniste ne soit pas obligé de recueillir l'avis (conforme) du Conseil supérieur de la politique de réparation avant de poursuivre, à l'égard

d'une catégorie de personnes, le recouvrement de l'astreinte, alors qu'il est tenu de recueillir cet avis lorsqu'il exécute la mesure de réparation d'office à l'égard d'une autre catégorie de personnes.

B.6. Cette distinction est fondée sur un critère objectif, à savoir la nature de la mesure de contrainte en cas de non-exécution volontaire de la mesure de réparation par l'intéressé lui-même. Ce critère est déterminant pour l'intervention ou la non-intervention du Conseil supérieur de la politique de réparation et est lié à l'objectif du législateur décretaal, tel qu'il est défini en B.3 et en B.4.3, qui vise à ne soumettre à l'avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation que les modalités de l'exécution d'office de la mesure de réparation décidées par l'inspecteur urbaniste.

Etant donné que le tribunal a déjà jugé, dans l'intervalle, de l'opportunité de la condamnation complémentaire à une astreinte, il est raisonnablement justifié que le Conseil supérieur de la politique de réparation ne soit pas associé au recouvrement éventuel de l'astreinte, lequel est indépendant de la mesure de réparation d'office décidée par l'inspecteur urbaniste.

B.7. Enfin, il n'est pas déraisonnable de ne pas exiger d'avis (conforme) du Conseil supérieur de la politique de réparation quant à la décision de l'inspecteur urbaniste de réclamer l'astreinte. Une telle action n'est que l'éventuelle conséquence de la non-exécution volontaire d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée, liée à la compétence du juge de renforcer la condamnation par une astreinte. En outre, en vertu de l'article 1385*quinquies* du Code judiciaire, le juge qui a ordonné l'astreinte peut, à la demande de la personne condamnée et sans limitation dans le temps, en prononcer la suppression, en suspendre le cours durant le délai qu'il indique ou la réduire si l'intéressé est dans l'impossibilité définitive ou temporaire, totale ou partielle, de satisfaire à la condamnation principale.

B.8. Il découle de ce qui précède que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 153, alinéa 2, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par le décret du 4 juin 2003, ne viole 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, à l'audience publique du 15 janvier 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt