

Numéro du rôle : 4731
Arrêt n° 36/2010 du 22 avril 2010

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'arrêté royal n° 150 du 18 mars 1935 « coordonnant les lois relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse des Dépôts et Consignations et y apportant des modifications en vertu de la loi du 31 juillet 1934 », confirmé par la loi du 4 mai 1936, posée par la chambre du conseil du Tribunal de première instance de Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite P. Martens, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite P. Martens,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par ordonnance du 18 juin 2009 en cause de l'Etat belge contre T. A.K., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 24 juin 2009, la chambre du conseil du Tribunal de première instance de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« La loi du 4 mai 1936 confirmant l'A.R. n° 150 du 18 mars 1935 coordonnant les lois relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse de Dépôts et de Consignations lue en combinaison avec les arrêtés ministériels fixant les taux d'intérêts applicables au cautionnement pénal viole-t-elle les articles 10, 11, 16 et 17 de la Constitution lus ou non communément avec l'article 1er du Premier Protocole Additionnel à la Convention Européenne des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales en ce que ce dispositif édicte un taux d'intérêts applicable au cautionnement pénal inférieur au taux légal et, après application d'un précompte mobilier, inférieur à l'inflation alors que ce cautionnement revêt un caractère contraint dans le chef du déposant puisqu'il conditionne sa remise en liberté ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- T. A.K.;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 2 mars 2010 :

- ont comparu :
 - . Me B. Mulkay, avocat au barreau de Liège, pour T. A.K.;
 - . Me V. Colson *loco* Me B. Lespire, avocats au barreau de Liège, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J. Spreutels et E. De Groot 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 constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le juge *a quo* est saisi d'une tierce opposition formée par l'Etat belge contre une ordonnance du 13 août 2007 de la chambre du conseil du Tribunal de première instance de Liège qui, notamment, a ordonné la restitution d'un cautionnement de 400 000 francs (9 915,14 euros) qui avait été déposé le 2 avril 1999 pour

permettre la levée du mandat d'arrêt sous lequel T. A.K. avait été placé le 4 février 1999. Le montant de la caution restituée, majorée des intérêts au taux prévu par la Caisse des dépôts et consignations et diminué du précompte mobilier s'élève à 11 371,40 euros.

A propos de la recevabilité de la tierce opposition, le juge *a quo* indique que la caution est de nature civile et que son attribution à l'Etat ne constitue pas une peine selon la jurisprudence de la Cour et de la Cour de cassation, selon laquelle la restitution d'une caution est comprise dans la notion « d'intérêts civils », visés à l'article 1122 du Code judiciaire.

Quant au fond, le juge *a quo* constate que les parties s'opposent à propos du taux applicable au cautionnement légal : alors que l'Etat entend faire application des taux fixés par arrêté ministériel pour la Caisse des dépôts et consignations et ayant varié, de 1999 à 2007, de 1,75 p.c. à 2,75 p.c., le défendeur sur tierce opposition entend faire application du taux appliqué en matière civile et commerciale, fixé par la loi et ayant varié, pour la même période, de 5,5 p.c. à 7 p.c. Faisant droit à la demande du défendeur sur tierce opposition, le juge *a quo* adresse à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Dans son mémoire, T. A.K. rappelle les faits de l'espèce et indique que les taux d'intérêt servis par la Caisse des dépôts et consignations sont inférieurs au taux d'intérêt légal applicable aux condamnations au paiement de sommes ainsi qu'à l'inflation; un précompte mobilier de 15 p.c. est en outre dû. En l'espèce, le capital déposé a été amputé, à valeur constante, de 4,512 p.c. La consignation en cause entraîne une spoliation (le capital déposé étant atteint) qui profite au budget de l'Etat et est contraire aux articles 16 et 17 de la Constitution et à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.1.2. Selon cette partie, les raisons avancées par le ministre des Finances pour justifier cette situation devant le juge *a quo* et tirées de ce que, contrairement aux banques du secteur privé, l'Etat garantit le dépôt, sont contredites par ce même ministre, selon lequel la faillite d'une banque belge est impossible. La discrimination est d'autant plus forte que les dispositions litigieuses entraînent une diminution du capital et qu'elle s'étale sur un laps de temps considérable dont l'importance dépend du sort de l'action publique et donc du ministère public. Or, l'arrêt *Meïdanis* c. Grèce rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 22 mai 2008 considère que porte atteinte au droit au respect des biens la détermination d'intérêts moratoires dus par une personne publique à un taux presque quatre fois inférieur à celui appliqué aux particuliers pour la même période. L'enseignement de cet arrêt peut être étendu à la présente espèce dans laquelle, en outre, la constitution d'un cautionnement est requise pour permettre au déposant de recouvrer l'un de ses droits fondamentaux.

A.2.1. Le Conseil des ministres rappelle les faits de l'espèce et s'attache à démontrer la recevabilité de la tierce opposition formée devant le juge *a quo* par le ministre des Finances. Il indique que la consignation ne peut avoir lieu qu'auprès de la Caisse des dépôts et consignation (article 35 de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive) et soutient que les intérêts à bonifier ne peuvent donc être dus qu'en vertu de la législation relative à celle-ci; cette législation constitue ainsi une exception prévue par l'article 1153 du Code civil à la règle qu'il formule. Les lois budgétaires des 22 décembre 1998, 24 décembre 1999, 22 décembre 2000, 24 décembre 2001, 24 décembre 2002, 22 décembre 2003, 27 décembre 2004, 20 décembre 2005 et 28 décembre 2006 habilite le ministre des Finances à fixer les différents taux de l'intérêt octroyé par la Caisse. En visant le « taux d'intérêt légal », l'ordonnance prévoyant la restitution de la caution en cause n'a pu que viser le taux prévu par la loi, à savoir celui fixé par le ministre des Finances en vertu des lois budgétaires précitées.

A.2.2. Quant au taux lui-même, le Conseil des ministres réfute les arguments de T. A.K. et fait valoir que lors des débats à la Chambre des représentants sur le projet de loi modifiant la loi du 8 août 1997 sur les faillites, la loi du 17 juillet 1997 relative au concordat judiciaire et le Code des sociétés, il a été estimé qu'il fallait maintenir le système des versements à la Caisse des dépôts et consignations en raison notamment du remboursement garanti des fonds de la faillite et il a été souligné que les intérêts octroyés par la Caisse sont conformes au marché. Cette garantie d'Etat - à l'heure où rien n'exclut l'insolvabilité ou la faillite d'un établissement bancaire ou de crédit - est prévue par l'article 22 de l'arrêté royal du 18 mars 1935 en cause et l'arrêt n° 23/2005 du 26 janvier 2005 de la Cour a décidé que le versement des fonds à la Caisse des dépôts et consignations par le curateur ne posait pas problème en raison du fait notamment que les fonds qui y sont versés bénéficient d'une garantie de l'Etat. Cette garantie est conforme à l'intention du législateur qui souhaite maintenir le patrimoine du déposant et permettre un accroissement non spéculatif de celui-ci. La crise financière, qui a amené l'Etat à augmenter le montant de la garantie des dépôts bancaires, montre que le système bancaire n'est pas aussi solide que certains le disent.

Les taux offerts par la Caisse ne sont pas inférieurs aux taux d'inflation publiés par le SPF Economie.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité avec les articles 10, 11, 16 et 17 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, de « la loi du 4 mai 1936 confirmant l'arrêté royal n° 150 du 18 mars 1935 [coordonnant les lois relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse des Dépôts et Consignations et y apportant des modifications en vertu de la loi du 31 juillet 1934] lue en combinaison avec les arrêtés ministériels fixant les taux d'intérêts applicables au cautionnement pénal » en ce que ces dispositions prévoiraient, quant à la restitution du cautionnement pénal, un taux d'intérêt qui serait inférieur au taux d'intérêt légal et à l'inflation.

Quant aux articles 10 et 11 de la Constitution

B.2. Il ressort des éléments contenus dans l'ordonnance qui saisit la Cour qu'une différence de traitement existerait entre les justiciables qui obtiendraient la restitution d'une caution payée à la suite d'une inculpation en matière pénale et les justiciables créanciers des

sommes qui se voient allouer des intérêts de retard : alors que le taux d'intérêt applicable dans le premier cas serait celui fixé par la Caisse des dépôts et consignations, celui, plus élevé, applicable dans le second cas serait celui fixé par la loi en matière civile et commerciale.

B.3. L'arrêté royal n° 150, confirmé par l'article unique de la loi du 4 mai 1936 portant confirmation de certains arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 31 juillet 1934, prorogée et complétée par les lois du 7 décembre 1934, du 15 et du 30 mars 1935, ne fixe pas le taux d'intérêt en cause puisque son article 17 dispose :

« Le taux d'intérêt est fixé par la loi budgétaire ».

Il ressort de cette disposition que le législateur a voulu faire fixer en cette matière un taux d'intérêt différent de celui fixé par la loi en matière civile et commerciale.

Les arrêtés ministériels auxquels la question préjudicielle se réfère sont en réalité pris sur la base des lois budgétaires telle, en ce qui concerne les arrêtés ministériels des 22 janvier 2007 et 21 août 2007, la loi du 28 décembre 2006 contenant le budget des Voies et Moyens pour l'année budgétaire 2007, dont l'article 10 dispose :

« Par dérogation à l'article 17 de l'arrêté royal n° 150 du 18 mars 1935, coordonnant les lois relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse des Dépôts et Consignations et y apportant des modifications en vertu de la loi du 31 juillet 1934, le taux des intérêts à bonifier en 2004 aux consignations, aux dépôts volontaires et aux cautionnements de toutes catégories confiés à la Caisse des Dépôts et Consignations, sera fixé par le Ministre des Finances ».

Depuis 1999, des taux variant entre 1,75 et 2,75 p.c. ont ainsi été fixés par arrêté ministériel. Or, la Cour ne peut se prononcer sur le caractère justifié ou non d'une différence de traitement au regard des articles 10 et 11 de la Constitution que si cette différence est imputable à une norme législative. La Cour peut toutefois prendre en compte les taux ainsi fixés par un arrêté ministériel, non afin de se prononcer sur leur constitutionnalité, ce qui n'est pas de sa compétence, mais seulement en se plaçant dans l'hypothèse où l'article 17 de

l'arrêté royal n° 150 et les dispositions des lois budgétaires qui y dérogent doivent s'interpréter comme imposant au ministre de fixer un taux différent du taux fixé par la loi en matière civile et commerciale.

B.4. Quant au « taux légal » auquel se réfère la question préjudicielle, il doit être entendu comme celui fixé par la loi du 5 mai 1865 relative au prêt à intérêt, dont l'article 2, remplacé par la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, dispose :

« § 1er. Chaque année calendrier, le taux de l'intérêt légal en matière civile et en matière commerciale est fixé comme suit : la moyenne du taux d'intérêt EURIBOR à 1 an pendant le mois de décembre de l'année précédente est arrondie vers le haut au quart de pourcent; le taux d'intérêt ainsi obtenu est augmenté de 2 pour cent.

L'administration générale de la Trésorerie du Service public fédéral Finances publie, dans le courant du mois de janvier, le taux de l'intérêt légal applicable pendant l'année calendrier en cours, au *Moniteur belge*.

§ 2. Le taux d'intérêt légal en matière fiscale est fixé à 7 pour cent, même si les dispositions fiscales renvoient au taux d'intérêt légal en matière civile et pour autant qu'il n'y soit pas explicitement dérogé dans les dispositions fiscales.

Ce taux peut être modifié par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

§ 3. Le taux d'intérêt légal en matière sociale est fixé à 7 p.c., même si les dispositions sociales renvoient au taux d'intérêt légal en matière civile et pour autant qu'il n'y soit pas explicitement dérogé dans les dispositions sociales, notamment dans la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

Ce taux peut être modifié par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres ».

Ainsi le *Moniteur belge* du 16 janvier 2009 a-t-il publié l'avis suivant :

« Avis relatif au taux d'intérêt légal

Conformément à l'article 2, § 1er, de la loi du 5 mai 1865 relative au prêt à l'intérêt, l'administration générale de la Trésorerie du Service public fédéral Finances, communique le taux d'intérêt légal déterminé suivant la méthode expliquée à l'article 2, § 1er, précité.

Pour l'année 2009, le taux d'intérêt légal s'élève à : 5,5 % ».

Depuis 1999, le taux d'intérêt légal en matière civile et commerciale a varié entre 5,5 p.c. et 7 p.c.

B.5. Le mode de fixation du taux d'intérêt applicable aux cautionnements confiés à la Caisse des dépôts et consignations relève de la politique budgétaire de l'autorité publique. Le législateur dispose en cette matière d'un large pouvoir d'appréciation et la Cour ne saurait censurer les mesures qui y ont trait que si elles reposent sur une appréciation manifestement déraisonnable.

B.6. Les cautionnements confiés à la Caisse des dépôts et consignations constituent des sûretés réelles qui, en ce qui concerne notamment les comptables, redevables d'impôts et adjudicataires, visent à garantir vis-à-vis de l'autorité publique les obligations que ces personnes ont vis-à-vis d'elle. En ce qui concerne les personnes mises en liberté sous caution, le cautionnement vise à s'assurer de leur présence aux stades ultérieurs de la procédure et à garantir l'exécution de la peine.

B.7. Sans doute le cautionnement pénal est-il de nature civile et son attribution à l'Etat n'est-il pas à considérer comme une peine. Il n'en reste pas moins que les justiciables auxquels il est restitué parce qu'ils se sont acquittés de leurs obligations se trouvent dans une situation essentiellement différente des créanciers pouvant bénéficier du taux d'intérêt légal en matière civile et commerciale.

Il en va ainsi, d'une part, parce que le cautionnement pénal restitué aux premiers relève de l'action publique alors que les motivations des seconds sont d'ordre privé, relevant d'actes ou d'opérations à caractère civil ou commercial.

Il en va ainsi, d'autre part, parce que les intérêts dus en matière civile et commerciale peuvent être considérés comme ayant une double fonction puisque, tout à la fois, ils permettent d'indemniser celui qui en bénéficie pour le préjudice qu'il a subi et de sanctionner celui qui en est débiteur pour le préjudice qu'il a causé. Or, si l'on peut admettre que les

intérêts versés lors de la restitution d'un cautionnement pénal confié à la Caisse des dépôts et consignations - dont la qualité d'autorité publique lui permet par ailleurs de bénéficier de la garantie de l'Etat - permettent d'indemniser, vis-à-vis de celui auquel il est restitué, l'immobilisation des valeurs ayant fait l'objet du cautionnement, l'autorité publique à qui celui-ci a été confié ne peut être tenue pour responsable d'un préjudice devant faire l'objet d'une indemnisation. Cette hypothèse est essentiellement différente de celle que concerne l'arrêt *Meïdanis* c. Grèce rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 22 mai 2008 et invoqué par la partie défenderesse sur tierce opposition devant le juge *a quo* puisqu'il s'agissait, en l'espèce, d'intérêts moratoires majorant une dette de salaires.

B.8. En imposant au ministre de fixer, en matière de restitution du cautionnement pénal, un taux d'intérêt différent de celui fixé par la loi en matière civile et commerciale, lequel évolue en fonction du loyer de l'argent et prend donc en compte l'inflation à laquelle se réfère la question préjudicielle, le législateur n'a pas pris une mesure manifestement déraisonnable.

Quant aux articles 10, 11, 16 et 17 de la Constitution et à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme

B.9. Ainsi qu'il a été indiqué en B.6, le cautionnement vise à s'assurer de la présence des personnes mises en liberté sous caution aux stades ultérieurs de la procédure et à garantir l'exécution de la peine. L'intérêt qui est versé lors de la restitution du cautionnement vise à compenser l'immobilisation des valeurs qui le constituaient et la circonstance que ce taux est fixé à un niveau peu élevé ne permet pas de considérer, pour les raisons qui ont été indiquées en B.7, qu'une telle mesure aurait pour objet d'étendre, même provisoirement, le patrimoine des autorités publiques auxquelles le cautionnement est confié. Cette mesure ne saurait donc

être tenue pour une atteinte au droit de propriété protégé par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Quant à l'article 17 de la Constitution, il concerne la confiscation générale des biens et est donc étranger à une mesure qui a pour objet de fixer le taux d'intérêt versé lors de la restitution du cautionnement.

B.10. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 17 de l'arrêté royal n° 150 du 18 mars 1935 « coordonnant les lois relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse des Dépôts et Consignations et y apportant des modifications en vertu de la loi du 31 juillet 1934 », confirmé par la loi du 4 mai 1936, ne viole pas les articles 10, 11, 16 et 17 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 22 avril 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens