

Numéro du rôle : 5138
Arrêt n° 63/2012 du 10 mai 2012

ARRET

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 1412bis, § 4, alinéa 2, du Code judiciaire, posée par le Tribunal de première instance de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 24 mars 2011 en cause de la Région de Bruxelles-Capitale contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 14 avril 2011, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1412*bis*, § 4, alinéa 2, du Code judiciaire qui prévoit que le jugement rendu par défaut prononcé suite à une opposition à saisie pratiquée sur les biens appartenant à une personne morale de droit public n'est pas susceptible d'opposition viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément et éventuellement combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme interprété en ce qu'il limite le droit d'opposition de la partie ayant fait défaut condamnée à des demandes étrangères à celles de l'article 1412*bis* du Code judiciaire, telle une demande relative à l'octroi de dommages et intérêts ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;
- le Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 18 avril 2012 :

- ont comparu :

. Me C. Molitor, qui comparait également *loco* Me J. Bourtembourg, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

. Me L. Burnon *loco* Me P. Coenraets, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et T. Merckx-Van Goey 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 29 août 2006, la Région de Bruxelles-Capitale fait procéder à deux saisies-exécutions mobilières portant sur quatre véhicules automobiles militaires appartenant à l'autorité fédérale. La Région estime que ces biens ne sont manifestement pas utiles pour l'exercice de la mission de l'autorité fédérale ou pour la continuité du service public.

Le 28 septembre 2006, l'autorité fédérale fait opposition à ces saisies en citant la Région de Bruxelles-Capitale à comparaître le 9 octobre 2006 devant le juge des saisies de Bruxelles. L'autorité fédérale demande la mainlevée de ces saisies ainsi que la condamnation de la Région à indemniser le dommage découlant du caractère injustifié de la saisie.

La Région de Bruxelles-Capitale ne comparaît pas à l'audience du 9 octobre 2006. Le 23 octobre 2006, le juge des saisies de Bruxelles prononce deux jugements par défaut ordonnant la mainlevée des deux saisies et condamnant, dans les deux cas, la Région à payer à l'autorité fédérale une indemnité de 2 500 euros pour « procédure téméraire et vexatoire ». Le 22 novembre 2007, la Région de Bruxelles-Capitale frappe ces deux jugements d'opposition.

Invité à statuer sur ces recours, le juge de saisies observe que, en application de l'article 1412*bis*, § 4, alinéa 2, du Code judiciaire, les deux jugements précités ne peuvent être frappés d'opposition, même en ce qu'ils condamnent la Région de Bruxelles-Capitale aux indemnités précitées. Il estime que cette disposition législative pourrait instaurer une différence de traitement discriminatoire entre créanciers saisissants condamnés par défaut au paiement de dommages et intérêts en raison d'une saisie abusive selon que le bien saisi appartient ou non à une personne morale de droit public visée à l'article 1412*bis* du Code judiciaire et, par conséquent, pourrait porter atteinte aux droits du créancier saisissant un bien public qui souhaite contester une telle condamnation. Le juge des saisies de Bruxelles décide donc, à la demande de la Région de Bruxelles-Capitale, de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

## III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale expose que l'article 1412*bis*, § 4, alinéa 2, du Code judiciaire viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il déduit des travaux préparatoires de la disposition en cause que l'interdiction de faire opposition qu'elle exprime a pour but d'assurer la célérité de la procédure de saisie, afin notamment que soit rapidement ordonnée la mainlevée d'une saisie fautive qui empêche le débiteur saisi de disposer librement de ses biens.

Il considère que cette disposition introduit une différence de traitement entre deux catégories de personnes condamnées par défaut au paiement de dommages et intérêts : d'une part, les personnes qui, en application de l'article 1047, alinéa 1er, du Code judiciaire, peuvent frapper d'opposition le jugement les condamnant et, d'autre part, celles qui ne peuvent frapper d'opposition le jugement prononcé à la suite de l'opposition à saisie prévue par l'article 1412*bis*, § 4, du Code judiciaire.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que cette différence de traitement limite les droits des parties concernées de manière disproportionnée.

A.1.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale observe ensuite que la nature de la procédure constitue un critère de distinction raisonnable.

Il estime cependant que l'interdiction faite au créancier saisissant de frapper d'opposition la décision du juge des saisies qui, sur opposition à saisie formée par le débiteur saisi, condamne le premier à réparer le

dommage découlant d'une saisie abusive est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. Il précise, à cet égard, que la volonté de réduire la durée de la procédure de saisie proprement dite ne nécessite nullement une telle privation d'exercice du droit de recours au préjudice du créancier saisissant.

A.1.3. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale considère enfin que la disposition en cause ne peut être jugée compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution que si elle est interprétée comme autorisant le créancier saisissant condamné par défaut à frapper d'opposition la seule partie du jugement par défaut le condamnant au paiement de dommages et intérêts en raison du caractère jugé abusif de la saisie, à l'exclusion de la partie du jugement qui concerne la saisie proprement dite.

A.2.1. Le Conseil des ministres remarque, à titre liminaire, que la question préjudicielle appelle une réponse négative si la disposition en cause est interprétée comme ne limitant pas le droit d'opposition de la partie condamnée sur la base d'une demande étrangère à celles qui sont visées par l'article 1412*bis* du Code judiciaire.

Il remarque à ce sujet que, sous peine d'allonger la durée de la procédure de saisie, la disposition en cause ne pourrait être interprétée comme permettant de ne frapper d'opposition que certaines parties du jugement par défaut.

A.2.2. Le Conseil des ministres estime que, même si la disposition en cause est interprétée comme limitant le droit d'opposition de la partie condamnée sur la base d'une demande étrangère à celles qui sont visées par l'article 1412*bis* du Code judiciaire, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Il déduit des travaux préparatoires de l'article 1412*bis* du Code judiciaire que l'objectif principal de la disposition en cause est la réduction de la durée de la procédure. Il soutient que le législateur souhaite tenir compte du fait que l'opposition à saisie prévue par cette disposition a un effet suspensif et que le juge invité à statuer sur cette opposition ne peut accorder l'exécution provisoire de son jugement.

Le Conseil des ministres considère que la différence de traitement entre créanciers saisissants relevée par le juge *a quo* est raisonnablement justifiée, compte tenu de l'objectif poursuivi par la disposition en cause. Il avance aussi que cette disposition ne limite pas de manière disproportionnée les droits du créancier saisissant condamné par défaut en raison du caractère abusif de la saisie. Il explique qu'une opposition à cette condamnation pourrait augmenter la durée de la procédure de manière significative. Il observe également que la mesure critiquée a pour effet de limiter dans le temps les mesures dérogatoires qui profitent aux personnes morales de droit public que sont le caractère suspensif de l'opposition à la saisie et l'impossibilité pour le juge statuant sur cette opposition d'autoriser l'exécution provisoire de sa décision.

Le Conseil des ministres ajoute qu'une différence de traitement entre une personne morale de droit public et un particulier peut se justifier par le fait que la première poursuit la satisfaction de l'intérêt général et qu'il est nécessaire de garantir la continuité du service public. Il souligne aussi, d'une part, que la mesure critiquée fait partie d'un ensemble de règles dérogatoires au droit commun qui visent à éviter que des saisies ne paralysent trop longtemps l'action administrative et à éviter des saisies abusives et, d'autre part, que le créancier privé du droit d'opposition bénéficie d'autres garanties. Citant l'arrêt de la Cour n° 32/2003, il invoque par ailleurs un « principe de subordination de tout intérêt particulier à l'intérêt général ».

Le Conseil des ministres expose en outre qu'une opposition du créancier saisissant condamné par défaut qui serait dirigée contre la seule partie du jugement ne concernant pas la mainlevée de la saisie prolongerait la durée de la procédure et serait source de difficultés pratiques retardant vraisemblablement le moment auquel l'administration retrouverait la pleine jouissance des biens saisis.

Le Conseil des ministres relève, enfin, qu'il n'existe pas de principe général du droit garantissant un double degré de juridiction et que ce constat vaut aussi pour l'opposition qui, comme l'appel, constitue une voie de recours ordinaire.

- B -

B.1. L'article 1412*bis* du Code judiciaire, inséré par l'article 1er de la loi du 30 juin 1994 « insérant un article 1412*bis* dans le Code judiciaire », dispose :

« § 1er. Les biens appartenant à l'Etat, aux Régions, aux Communautés, aux provinces, aux communes, aux organismes d'intérêt public et généralement à toutes personnes morales de droit public sont insaisissables.

§ 2. Toutefois, sans préjudice de l'article 8, alinéa 2, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, peuvent faire l'objet d'une saisie :

1° les biens dont les personnes morales de droit public visées au § 1er ont déclaré qu'ils pouvaient être saisis. Cette déclaration doit émaner des organes compétents. Elle sera déposée aux lieux prescrits par l'article 42 pour la signification des actes judiciaires.

Le Roi fixe les modalités de ce dépôt;

2° à défaut d'une telle déclaration ou lorsque la réalisation des biens qui y figurent ne suffit pas à désintéresser le créancier, les biens qui ne sont manifestement pas utiles à ces personnes morales pour l'exercice de leur mission ou pour la continuité du service public.

§ 3. Les personnes morales de droit public visées au § 1er, dont les biens font l'objet d'une saisie conformément au § 2, 2°, peuvent faire opposition. Elles peuvent faire offre au créancier saisissant d'exercer ses poursuites sur d'autres biens. L'offre lie le créancier saisissant si le bien est sis sur le territoire belge, et si sa réalisation est susceptible de le désintéresser.

Si le créancier saisissant allègue que les conditions du remplacement du bien saisi visées à l'alinéa précédent ne sont pas remplies, la partie la plus diligente saisit le juge dans les conditions fixées à l'article 1395.

§ 4. S'il y a opposition, elle ne peut résulter que d'un exploit signifié au saisissant avec citation à comparaître devant le juge des saisies. La demande, qui est suspensive de la poursuite, doit être formée, à peine de déchéance, dans le mois de l'exploit de saisie signifié au débiteur.

Le jugement ne peut être assorti de l'exécution provisoire. Il n'est pas susceptible d'opposition.

Le délai pour interjeter appel est d'un mois à partir de la signification du jugement. Le juge d'appel statue toutes affaires cessantes. L'arrêt rendu par défaut n'est pas susceptible d'opposition ».

B.2. Il ressort des motifs et du libellé de la décision de renvoi ainsi que des faits de la cause qui sont à l'origine de cette décision que la Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 1412*bis*, § 4, alinéa 2, deuxième phrase, du Code judiciaire avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Cette disposition législative instaurerait une différence de traitement entre deux catégories de créanciers qui, ayant procédé à une saisie-exécution mobilière, sont, à la suite d'une opposition du débiteur saisi, condamnés par défaut à réparer le dommage subi par ce débiteur en raison du caractère jugé abusif de ladite saisie : d'une part, ceux qui ont saisi un bien appartenant à une personne morale de droit public auquel s'applique l'article 1412*bis*, § 2, du Code judiciaire, parce qu'ils estiment que ce bien n'est manifestement pas utile à cette personne morale pour l'exercice de sa mission ou pour la continuité du service public et, d'autre part, ceux qui ont saisi un bien n'appartenant pas à une personne morale de droit public.

Seuls les seconds auraient la possibilité de faire opposition au jugement par défaut les condamnant à réparer le dommage précité.

B.3.1. Le débiteur saisi, autre qu'une personne morale de droit public, concerné par une saisie-exécution mobilière peut, en principe, faire opposition à cette saisie en portant sa réclamation devant le juge des saisies (article 1513 du Code judiciaire).

Lorsqu'il est invité à statuer sur une telle réclamation, ce juge peut, s'il y a lieu, et à la demande du débiteur saisi, condamner le créancier saisissant à réparer le dommage que la saisie a causé au débiteur saisi, s'il apparaît que cette saisie est abusive.

Quand cette condamnation résulte d'un jugement prononcé par défaut en raison de l'absence du créancier saisissant, ce dernier est, en principe, libre de frapper ce jugement d'opposition (article 1047, alinéa 1er, du Code judiciaire).

B.3.2. Une personne morale de droit public à laquelle s'applique l'article 1412*bis*, § 2, du Code judiciaire, visée par une saisie-exécution mobilière portant sur des biens autres que ceux qui ont fait l'objet d'une déclaration au sens de l'article 1412*bis*, § 2, 1°, du même Code, peut aussi faire opposition à cette saisie en portant sa réclamation devant le juge des saisies (article 1412*bis*, §§ 3 et 4, du Code judiciaire).

Lorsqu'il est invité à statuer sur une telle réclamation, ce juge peut aussi, s'il y a lieu, et à la demande du débiteur saisi, condamner le créancier saisissant à réparer le dommage que la saisie a causé au débiteur saisi, s'il apparaît que cette saisie est abusive.

Quand cette condamnation résulte d'un jugement prononcé par défaut en raison de l'absence du créancier saisissant, ce dernier ne peut frapper ce jugement d'opposition (article 1412*bis*, § 4, alinéa 2, deuxième phrase, du Code judiciaire).

B.4. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi.

Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.5. L'impossibilité de frapper d'opposition le jugement visé en B.3.2 est conçue comme « un facteur de sécurité juridique » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 750/4, p. 10).

B.6. Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur de déterminer quelles voies de recours doivent être ouvertes contre la décision d'un juge.

L'opposition est une voie de recours ordinaire offerte à la partie régulièrement invitée à comparaître et qui a été condamnée par défaut, en vue d'obtenir de la juridiction qui a statué par défaut une nouvelle décision après un débat contradictoire.

Cette voie de recours a pour but de permettre le plein exercice des droits de la défense par une personne qui, en raison de sa défaillance, pourrait ignorer tous les éléments d'une cause ou à tout le moins ne pas avoir pu s'expliquer sur eux.

B.7. La saisie permise par le paragraphe 2 de l'article 1412*bis* du Code judiciaire étant une exception au principe énoncé au paragraphe 1er de cet article, selon lequel les biens appartenant aux personnes morales de droit public sont insaisissables, le législateur a pu, en raison de la nature de ces biens et du but d'intérêt général poursuivi par ces personnes, veiller, en cas de demande de mainlevée de la saisie, formée par la personne morale de droit public, à ce que celle-ci soit le moins longtemps possible dans l'incertitude quant au sort des biens qui en font l'objet. Le législateur a ainsi prévu que la demande en opposition doit être formée dans le mois de l'exploit de saisie signifié à la personne morale de droit public. Pour les mêmes raisons, il a aussi pu raisonnablement exclure que la décision du juge des saisies soit susceptible d'opposition, même si elle est assortie d'une condamnation du créancier à une indemnité en raison du caractère abusif de la saisie.

La mesure n'a pas d'effets disproportionnés pour le créancier puisqu'en cas de mainlevée de la saisie ordonnée par un jugement rendu par défaut, celui-ci ne peut être assorti de l'exécution provisoire, que le créancier peut interjeter appel dans le mois à partir de la signification du jugement et que le juge d'appel doit statuer toutes affaires cessantes.

B.8. L'article 1412*bis*, § 4, alinéa 2, deuxième phrase, du Code judiciaire est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.



B.9. L'examen de la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme n'aboutit pas à une autre conclusion.

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

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 1412*bis*, § 4, alinéa 2, deuxième phrase, du Code judiciaire ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

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 10 mai 2012.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse