

Numéro du rôle : 5294
Arrêt n° 122/2012 du 18 octobre 2012

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 36 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et P. Nihoul, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 217.226 du 16 janvier 2012 en cause de Remi Zeeuws contre la Région de Bruxelles-Capitale, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 24 janvier 2012, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle il ne permet pas à la partie requérante à la requête de laquelle une astreinte a déjà été imposée de demander d'imposer une astreinte supplémentaire ou d'augmenter l'astreinte imposée au cas où l'autorité reste en défaut d'exécuter l'arrêt d'annulation, alors qu'il permet à l'autorité qui s'est vu imposer une astreinte de demander d'annuler cette astreinte, d'en suspendre l'échéance ou de la diminuer en cas d'impossibilité permanente ou temporaire ou partielle pour cette autorité de satisfaire à la condamnation principale ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Remi Zeeuws, demeurant à 3040 Huldenberg, Nijvelsebaan 31A;
- la Région de Bruxelles-Capitale;
- le Conseil des ministres.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Remi Zeeuws;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 18 septembre 2012 :

- ont comparu :
 - . Remi Zeeuws, en personne;
 - . Me P. Peeters, avocat au barreau de Bruxelles, pour la Région de Bruxelles-Capitale;
 - . Me D. D'Hooghe, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J. Spreutels ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- 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*

Dans le cadre d'un litige relatif à une nomination, R. Zeeuws introduit une demande auprès du Conseil d'Etat en vue d'obtenir l'imposition d'une astreinte à la Région de Bruxelles-Capitale, cette dernière contestant toutefois la recevabilité de cette action. La partie défenderesse fait notamment valoir que, par l'arrêt n° 187.959 du 17 novembre 2008, le Conseil d'Etat lui a déjà imposé une astreinte de 1 500 euros par jour où elle omet d'exécuter l'arrêt d'annulation n° 160.268 du 19 juin 2006. Une astreinte supplémentaire ne pourrait être imposée et l'astreinte déjà imposée ne pourrait être augmentée, étant donné que la réglementation ne prévoit pas ces possibilités.

Avant de se prononcer sur cette exception d'irrecevabilité, le Conseil d'Etat pose, à la demande de la partie requérante, la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. R. Zeeuws souligne que le Conseil d'Etat s'est vu attribuer la compétence d'imposer une astreinte en vue d'assurer une exécution efficace de ses arrêts. Les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne prévoient pas expressément la possibilité d'imposer une deuxième astreinte, mais elles ne l'excluent pas non plus expressément. Il n'est pas venu à l'idée du législateur qu'une autorité puisse être aussi déraisonnable que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cas présent. Le législateur a considéré que l'imposition d'une astreinte exercerait une pression suffisante pour qu'une autorité ne s'obstine plus à refuser une réparation en droit. En prévoyant par contre la possibilité de modifier, à la demande de l'autorité, l'astreinte imposée, le législateur a fait naître une inégalité entre les parties au procès, dont résulterait en outre une situation de non-droit. R. Zeeuws propose d'interpréter la disposition en cause en ce sens qu'elle permet d'imposer une deuxième astreinte, de sorte qu'il dispose d'un recours effectif pour obtenir encore une réparation en nature.

A.2. La Région de Bruxelles-Capitale observe tout d'abord que l'article 36, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est pratiquement identique à l'article 1385^{quinquies} du Code judiciaire et à l'article 4, alinéa 1er, de la loi uniforme relative à l'astreinte. L'article 36, § 3, habilite la chambre qui a prononcé l'astreinte à annuler celle-ci, à en suspendre l'échéance ou à la diminuer en cas d'impossibilité permanente ou temporaire ou partielle pour l'autorité condamnée de satisfaire à la condamnation principale. Cette exception à la force de chose jugée liée à la décision initiale d'imposer l'astreinte est justifiée par l'équité et le caractère accessoire de l'astreinte. S'il est impossible pour une personne d'effectuer une prestation déterminée, il est déraisonnable d'attendre de sa part qu'elle effectue cette prestation. Et s'il ne peut être satisfait à la condamnation principale, la condamnation accessoire au paiement d'une astreinte doit aussi être reconsidérée. L'impossibilité de satisfaire à la condamnation principale constitue donc une circonstance nouvelle, susceptible de justifier qu'il soit porté atteinte à la force de chose jugée de la décision initiale d'imposer une astreinte.

La Région de Bruxelles-Capitale précise que, dans d'autres cas, le Conseil d'Etat n'est pas habilité à diminuer le montant de l'astreinte à la demande de l'autorité. Il n'est pas davantage habilité à augmenter le montant de l'astreinte à la demande de l'autre partie. En effet, dans un tel cas, l'atteinte portée à la force de chose jugée de la décision initiale d'imposer une astreinte ne serait pas justifiée. Plus précisément, il n'y aurait pas de circonstance nouvelle comme dans le cas de l'impossibilité de satisfaire à la condamnation principale. Le montant de l'astreinte est fixé au moment où celle-ci est imposée, eu égard à la capacité financière de l'autorité condamnée et à son refus prévisible de s'exécuter. Lorsqu'il s'agit de fixer le montant de l'astreinte, le principal souci est de rendre cette dernière efficace : le montant de l'astreinte doit être suffisamment élevé, afin que l'autorité condamnée ne considère pas que le fait d'encourir l'astreinte constitue un moindre mal par rapport à

l'avantage qu'elle pourrait tirer de la violation de l'arrêt d'annulation. Si le requérant estimait que la pression exercée sur l'autorité publique devait être augmentée progressivement, il devait le demander dans le cadre de la première procédure d'astreinte. La Région de Bruxelles-Capitale conclut donc que la différence de traitement est raisonnablement justifiée.

A.3. Le Conseil des ministres estime lui aussi que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés. Premièrement, il fait valoir que la question préjudicielle ne concerne pas des situations comparables : on a, d'une part, une autorité qui est défenderesse devant le Conseil d'Etat, qui se voit imposer une astreinte et qui peut demander une révision de cette dernière en cas d'impossibilité, pour elle, de satisfaire à la condamnation principale, et, d'autre part, une partie requérante devant le Conseil d'Etat, qui a demandé et obtenu qu'une astreinte soit imposée et qui ne peut demander la révision de cette dernière lorsque l'autorité reste en défaut de satisfaire à la condamnation principale.

A titre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que la différence de traitement est objectivement et raisonnablement justifiée et que l'inégalité de traitement est proportionnée à l'objectif poursuivi. La révision d'une décision de justice définitive, même lorsque cette dernière concerne l'imposition d'une astreinte, ne serait pas compatible avec l'autorité de chose jugée des décisions de justice. Seuls les débiteurs condamnés au paiement d'une astreinte qui se trouvent dans l'impossibilité de satisfaire à la condamnation principale pourraient faire l'objet d'une dérogation à ce principe. En effet, à l'impossible, nul n'est tenu. La dérogation prévue par l'article 36, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est par conséquent pertinente pour atteindre le but visé par le législateur, qui est d'éviter que l'aiguillon que constitue l'astreinte ne conduise à des iniquités, lorsque le condamné n'est pas ou plus en mesure de satisfaire correctement à sa condamnation.

En ce qui concerne la proportionnalité de la dérogation précitée, le Conseil des ministres observe tout d'abord qu'elle ne s'applique qu'exceptionnellement (impossibilité de satisfaire à la condamnation principale) et que son effet est limité dans le temps (une fois fixée, l'astreinte ne peut plus être tempérée). Il invoque ensuite les arguments suivants pour justifier l'absence d'une possibilité similaire, pour les parties requérantes, de demander une astreinte supplémentaire ou supérieure lorsque l'autorité reste en défaut d'exécuter l'arrêt d'annulation : (a) lorsqu'il a fixé le montant de l'astreinte, le juge a déjà envisagé l'hypothèse où l'autorité ne donnerait pas suite à la condamnation; (b) il existe d'autres solutions pour faire exécuter un arrêt d'annulation (plus précisément l'introduction d'un nouveau recours en annulation, dirigé contre la conduite contraire à l'arrêt d'annulation adoptée par l'autorité et fondé sur la violation de l'autorité de chose jugée dudit arrêt, ainsi que la possibilité de demander réparation au juge ordinaire ou de lui demander d'ordonner à l'autorité de poser un acte déterminé); (c) dans la pratique, une astreinte peut être encourue à répétition, c'est-à-dire par unité de temps écoulée, de sorte que le montant de l'astreinte ne cesse d'augmenter jusqu'à ce que l'autorité s'exécute; (d) enfin, il ne serait pas toujours utile de mettre en œuvre un moyen de pression supplémentaire, car l'autorité contre laquelle l'astreinte est prononcée n'est elle-même pas toujours en mesure de régulariser totalement une situation illégale.

A.4. En réponse au point de vue développé par la Région de Bruxelles-Capitale, R. Zeeuws souligne que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut le nommer par un simple arrêté, de sorte que l'arrêt d'annulation n° 160.268 serait exécuté et que l'arrêt n° 187.959 qui fixe l'astreinte serait respecté. Un arrêt imposant une seconde astreinte ne porterait pas atteinte à l'arrêt fixant la première astreinte. En 2008, lorsque l'arrêt fixant la première astreinte a été prononcé, on ne pouvait prévoir que l'arrêt d'annulation, qui date du 19 juin 2006, n'aurait toujours pas été exécuté en 2012. Ce refus d'exécution constitue une circonstance nouvelle qui justifierait l'imposition d'une deuxième astreinte.

En réponse au point de vue exposé par le Conseil des ministres, R. Zeeuws ajoute encore que l'Etat et les particuliers qui agissent devant le Conseil d'Etat en tant que parties au procès se trouvent dans des situations différentes certes, mais suffisamment proches toutefois pour qu'il y ait comparabilité. Il estime que le Conseil des ministres ne justifie pas le traitement inégal des deux catégories. La nécessité d'engager d'autres procédures serait contraire à l'article 13 de la Constitution.

A.5. Le Conseil des ministres conteste la possibilité d'interpréter la disposition en cause autrement, comme le propose R. Zeeuws (A.1). Cette autre interprétation ne coïncide pas avec l'interprétation du juge *a quo*. En outre, elle irait à l'encontre du principe de l'autorité de la chose jugée des décisions de justice (A.3). Il souhaite également rappeler que les faits litigieux ne sont en principe pas pertinents pour répondre à la question préjudicielle.

- B -

B.1. L'astreinte est un moyen de coercition pour obtenir l'exécution d'une décision de justice qui consiste en une obligation de faire, de ne pas faire ou de donner une chose.

Par l'article 5 de la loi du 17 octobre 1990 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, et la loi du 5 avril 1955 relative au traitement des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat s'est vu attribuer la compétence d'imposer une astreinte en vue d'assurer une exécution efficace de ses arrêts d'annulation.

Selon l'exposé des motifs :

« [l']instauration d'une astreinte dans ce contentieux s'impose, car la recherche scientifique révèle que l'efficacité d'un recours devant le Conseil d'Etat est de plus en plus compromise par le fait qu'un bon nombre d'arrêts ne sont pas exécutés par les autorités. Une situation dans laquelle l'administration - [considérant] comme étant légal ce que le juge administratif a jugé illégal - ne tient pas compte de l'arrêt, constitue la négation du principe même du juge administratif (Conseil d'Etat, 18 octobre 1978, Van Vuchelen, n° 19.197) » (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 984-1, p. 8).

B.2. L'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose :

« § 1er. Lorsque le rétablissement de la légalité signifie que l'annulation d'un acte juridique comme mentionné à l'article 14, doit être suivie d'une nouvelle décision des autorités ou d'un nouvel acte des autorités, la personne à la requête de laquelle l'annulation est prononcée, peut, si l'autorité ne remplit pas ses obligations, demander au Conseil d'Etat d'imposer une astreinte à l'autorité en question. Lorsqu'il ressort d'un arrêt en annulation une obligation d'abstention vis-à-vis de certaines décisions pour l'autorité administrative, la personne à la requête de laquelle l'annulation est prononcée peut demander au Conseil d'Etat d'ordonner à l'autorité sous peine d'une astreinte, de retirer les décisions qu'elle aurait prises en violation de l'obligation d'abstention découlant de l'arrêt d'annulation.

Cette requête n'est recevable que si le requérant a enjoint à l'autorité, par une lettre recommandée à la poste, de prendre une nouvelle décision et qu'au moins trois mois se sont écoulés depuis la notification de l'arrêt en annulation. L'astreinte ne peut être encourue avant que l'arrêt qui la fixe ne soit notifié.

§ 2. Le Conseil peut fixer l'astreinte soit à un montant global soit à un montant par unité de temps ou par infraction. Dans les deux derniers cas, le Conseil peut également fixer un montant au-delà duquel aucune astreinte n'est encourue.

§ 3. La chambre qui a prononcé l'astreinte, peut, à la requête de l'autorité condamnée, annuler l'astreinte, en suspendre l'échéance pendant un délai à fixer par elle ou diminuer l'astreinte en cas d'impossibilité permanente ou temporaire ou partielle pour l'autorité condamnée de satisfaire à la condamnation principale. Pour autant que l'astreinte soit encourue avant cette impossibilité, la chambre ne peut ni l'annuler ni la diminuer.

§ 4. Les dispositions de la cinquième partie du Code judiciaire qui ont trait à la saisie et à l'exécution, sont également applicables à l'exécution de l'arrêt imposant une astreinte.

§ 5. L'astreinte visée au § 1er est exécutée à la demande du requérant et à l'intervention du Ministre de l'Intérieur. Elle est affectée à un fonds budgétaire au sens de la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires. Ce fonds est dénommé 'Fonds de gestion des astreintes'.

Les moyens attribués à ce fonds sont utilisés pour la modernisation de l'organisation de la jurisprudence administrative et l'affectation de ces moyens fera l'objet d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ».

B.3. L'application de l'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat suppose que le Conseil d'Etat ait au préalable rendu un arrêt d'annulation. Ce n'est que dans les cas où le rétablissement de la légalité implique que l'annulation d'un acte, visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, soit suivie d'une nouvelle décision d'une autorité ou d'un acte d'une autorité, ou dans les cas où une obligation d'abstention à l'égard de certaines décisions résulte, pour l'autorité administrative, d'un arrêt d'annulation, qu'une astreinte peut être imposée.

Le Conseil d'Etat ne peut décider d'imposer une astreinte qu'à la demande de la personne sur la requête de laquelle l'annulation a été prononcée et après avoir suivi une procédure particulière. La demande d'astreinte ne peut être formulée en même temps que l'introduction d'un recours en annulation; le Conseil d'Etat ne peut pas non plus imposer lui-même une astreinte dans l'arrêt d'annulation.

La demande n'est recevable que lorsque la partie requérante a, par courrier recommandé à la poste, sommé l'autorité de prendre une nouvelle décision et lorsqu'au moins trois mois se sont écoulés à compter de la notification de l'arrêt d'annulation.

Contrairement à ce qui est le cas en droit commun (article 1385^{quater} du Code judiciaire), l'astreinte n'est pas acquise à la partie qui a obtenu la condamnation mais est affectée à un fonds budgétaire spécialement créé à cet effet.

B.4. L'autorité qui s'est vu imposer une astreinte peut demander au Conseil d'Etat l'annulation, la suspension ou la diminution de cette astreinte lorsqu'il lui est impossible de satisfaire à la condamnation principale.

La personne à la requête de laquelle l'astreinte a été imposée ne peut demander l'augmentation de l'astreinte ou l'imposition d'une astreinte supplémentaire lorsque l'autorité reste en défaut d'exécuter l'arrêt d'annulation.

Cette différence de traitement fait l'objet de la question préjudicielle.

B.5. Selon le Conseil des ministres, la demande introduite par l'autorité en vue d'obtenir l'annulation, la suspension ou la diminution de l'astreinte imposée, en cas d'impossibilité de satisfaire à la condamnation principale, ne peut être comparée à la demande introduite par la partie requérante en vue d'obtenir l'augmentation de l'astreinte imposée ou l'imposition d'une astreinte supplémentaire lorsque l'autorité publique reste en défaut d'exécuter l'arrêt d'annulation.

Il ne faut cependant pas confondre différence et non-comparabilité. Les effets différents recherchés par les auteurs d'une action en justice peuvent certes constituer un élément dans l'appréciation d'une différence de traitement, mais ils ne suffisent pas pour conclure à la non-comparabilité, sous peine de priver de sa substance le contrôle qui est exercé au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

B.6. Le droit à une exécution effective des décisions de justice constitue l'un des éléments fondamentaux d'un Etat de droit.

L'exécution d'une décision de justice revêt une importance particulière dans le contexte du contentieux administratif. En introduisant un recours en annulation, le requérant vise à obtenir non seulement la disparition de l'acte administratif litigieux, mais aussi la levée de ses effets. Une protection juridique effective et le rétablissement de la légalité impliquent

l'obligation pour l'administration de se plier à la décision du juge. L'obligation d'exécution ne se limite pas au dispositif; le fond de la décision doit aussi être respecté et appliqué. Si l'administration refuse ou omet de s'exécuter, ou encore tarde à le faire, les garanties dont bénéficie le justiciable au cours de la procédure perdent toute raison d'être (CEDH, 19 mars 1997, *Hornsby c. Grèce*, § 41; CEDH, 18 novembre 2004, *Zazanis c. Grèce*, § 37; CEDH, 9 juin 2009, *Nicola Silvestre c. Italie*, § 59).

B.7. La possibilité d'imposer une astreinte, prévue par la disposition en cause, a été jugée nécessaire par le législateur pour garantir le rétablissement de la légalité et une protection juridique effective. Lorsqu'il en définit les conditions, le législateur ne peut porter une atteinte discriminatoire, au détriment de la partie à la requête de laquelle l'astreinte a été prononcée, au droit à une exécution effective de l'arrêt d'annulation.

Dès lors, si l'autorité peut introduire une demande en vue d'obtenir l'annulation, la suspension ou la diminution de l'astreinte imposée en cas de circonstance nouvelle, et plus précisément en cas d'impossibilité de satisfaire à la condamnation principale, il n'est pas raisonnablement justifié que la partie requérante ne puisse, de son côté, introduire une demande en vue d'obtenir l'augmentation de l'astreinte imposée ou l'imposition d'une astreinte supplémentaire lorsque l'autorité reste en défaut d'exécuter l'arrêt d'annulation.

B.8. Il est certes exact, comme le fait valoir la Région de Bruxelles-Capitale, que le Conseil d'Etat, lorsqu'il fixe le montant de l'astreinte, a déjà tenu compte de la résistance prévisible de l'autorité publique quant à l'exécution de l'arrêt d'annulation, mais cet élément ne repose nécessairement que sur une estimation et non sur des faits avérés. L'imprévisible persistance de l'autorité dans l'inexécution peut donc également être considérée comme une circonstance nouvelle.

L'existence d'autres solutions que celle de l'exécution d'un arrêt d'annulation, à laquelle le Conseil des ministres fait référence, ne constitue pas non plus une justification satisfaisante de la différence de traitement en cause. La possibilité d'introduire, devant le Conseil d'Etat,

un nouveau recours en annulation, dirigé contre la conduite contraire à l'arrêt d'annulation adoptée par l'autorité et fondé sur la violation de l'autorité de chose jugée dudit arrêt, ainsi que la possibilité de demander au juge civil d'ordonner que soit posé un acte administratif déterminé constituant, pour la partie requérante, des obstacles procéduraux supplémentaires qui limitent de manière disproportionnée son droit à une exécution effective d'une décision de justice. Une action en réparation devant le juge ordinaire risque de n'aboutir la plupart du temps qu'à une exécution par équivalent, ce qui est précisément le défaut auquel le législateur entendait remédier en instaurant l'astreinte.

B.9. La disposition en cause n'est par conséquent pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle ne permet pas à la partie requérante à la requête de laquelle une astreinte a déjà été imposée de demander d'imposer une astreinte supplémentaire ou d'augmenter l'astreinte imposée au cas où l'autorité reste de manière persistante en défaut d'exécuter l'arrêt d'annulation, alors qu'elle permet à l'autorité qui s'est vu imposer une astreinte de demander d'annuler cette astreinte, d'en suspendre l'échéance ou de la diminuer en cas d'impossibilité permanente ou temporaire ou partielle pour cette autorité de satisfaire à la condamnation principale.

B.10. Dès lors que cette lacune est située dans le texte soumis à la Cour, il appartient au juge *a quo* de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée par celle-ci, ce constat étant exprimé en des termes suffisamment précis et complets pour permettre que la disposition en cause soit appliquée dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, en appliquant par analogie les articles 20 à 24 de l'arrêté royal du 2 avril 1991 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat en matière d'astreinte.

B.11. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 36 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas à la partie requérante à la requête de laquelle une astreinte a déjà été imposée de demander d'imposer une astreinte supplémentaire ou d'augmenter l'astreinte imposée au cas où l'autorité reste de manière persistante en défaut d'exécuter l'arrêt d'annulation, alors qu'il permet à l'autorité qui s'est vu imposer une astreinte de demander d'annuler cette astreinte, d'en suspendre l'échéance ou de la diminuer en cas d'impossibilité permanente ou temporaire ou partielle pour cette autorité de satisfaire à la condamnation.

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 constitutionnelle, à l'audience publique du 18 octobre 2012.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

M. Bossuyt