

Numéro du rôle : 6823
Arrêt n° 60/2018 du 17 mai 2018

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 1385*quinquies* du Code judiciaire, posée par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée du président J. Spreutels, du président émérite E. De Groot, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, et des juges J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, F. Daoût et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 22 décembre 2017 en cause de Jacques Meganck et Geneviève Demassieux contre la Régie des bâtiments, la SA « Compagnie d'Entreprises CFE », la SA « Les Entreprises Louis De Waele » et la SA « Grond- en Afbraakwerken G. & A. De Meuter », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 22 janvier 2018, la Cour d'appel de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1385^{quinquies} du Code judiciaire, interprété en ce sens qu'il ne permet pas à la partie à la requête de laquelle une astreinte a déjà été imposée de demander une astreinte supplémentaire ou d'augmenter l'astreinte imposée au cas où la partie condamnée à s'exécuter sous peine d'astreinte reste en défaut de ce faire, alors qu'il permet à la partie condamnée qui s'est vu imposer une astreinte de demander au juge d'en prononcer la suppression, en suspendre le cours durant le délai qu'il indique ou la réduire, si le condamné est dans l'impossibilité définitive ou temporaire, totale ou partielle de satisfaire à la condamnation principale, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant lus en combinaison avec le droit d'accès à un juge consacré par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ? ».

Le 8 février 2018, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs F. Daoût et E. Derycke ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de mettre fin à l'examen de l'affaire par un arrêt rendu sur procédure préliminaire.

Des mémoires justificatifs ont été introduits par :

- Jacques Meganck et Geneviève Demassieux, assistés et représentés par Me P. Dupuis, avocat au barreau de Bruxelles;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Depré et Me E. de Lophem, avocats au barreau de Bruxelles.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Par un arrêt du 20 octobre 2016, la juridiction *a quo* a condamné la partie intimée à effectuer les travaux initialement mentionnés dans un jugement rendu par le Tribunal de première instance de Bruxelles le 15 décembre 2015 et, à défaut d'entamer ces travaux dans les 15 jours de la signification de l'arrêt et de les achever dans les 40 jours ouvrables dès le moment où ils ont été entamés, à payer une astreinte de 500 euros par jour de retard jusqu'au jour où les travaux seront, le cas échéant, soit entamés, soit terminés, avec un maximum de 20 000 euros.

Par requête fondée sur l'article 19, alinéa 3, du Code judiciaire déposée le 17 juillet 2017, les appelants devant le juge *a quo* ont demandé à celui-ci, notamment, de constater que l'intimée n'avait pas exécuté les travaux, de confirmer la condamnation prononcée en ce qui concerne cette exécution et de dire qu'à défaut pour l'intimée de procéder à ces travaux dans un délai de 15 jours à dater de la signification de la décision à intervenir, celle-ci serait redevable envers les appelants d'une astreinte journalière de 500 euros par jour de retard.

La juridiction *a quo* a constaté que l'arrêt du 20 octobre 2016 avait été signifié à l'initiative des appelants le 1er décembre 2016 et que les astreintes ont été exécutées à l'encontre de l'intimée à concurrence du maximum prévu. Toutefois, certains travaux n'ont toujours pas été exécutés.

La juridiction *a quo* a constaté également que l'article 1385quinquies du Code judiciaire ne prévoyait pas la possibilité pour la partie à la requête de laquelle l'astreinte a été prononcée d'introduire une demande en vue d'obtenir l'augmentation de l'astreinte ordonnée ou l'imposition d'une astreinte supplémentaire lorsque la partie condamnée restait en défaut d'exécuter cette décision. Elle en conclut qu'elle devrait, en principe, considérer qu'elle a épuisé sa saisine en ce qu'elle portait sur les demandes d'astreintes qui lui étaient soumises. Il y aurait lieu toutefois, selon elle, de s'interroger sur l'existence d'une éventuelle discrimination et sur la compatibilité de l'article 1385quinquies précité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, compte tenu de l'arrêt n° 122/2012, rendu par la Cour le 18 octobre 2012.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le 8 février 2018, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs ont fait rapport devant la Cour, déclarant qu'ils pourraient être amenés à proposer à celle-ci de mettre fin à la procédure, par un arrêt de réponse immédiate.

A.2.1. Dans son mémoire justificatif, le Conseil des ministres indique qu'il s'en remet à la sagesse de la Cour.

A.2.2. Il ajoute que dans l'hypothèse où la Cour constaterait la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, il serait souhaitable qu'elle conclue à l'existence d'une lacune auto-réparatrice, comme elle l'a fait dans son arrêt n° 122/2012 du 18 octobre 2012 afin que le juge puisse lui-même combler cette lacune et mettre fin à l'inconstitutionnalité éventuellement constatée.

A.3.1. Dans son mémoire justificatif, l'appelant devant le juge *a quo* soutient que l'article 1385quinquies du Code judiciaire est en tous points comparable à l'article 36, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Le paragraphe 4 de la même disposition serait de nature à démontrer la volonté du législateur de synchroniser, de manière générale, toutes les dispositions visant les astreintes devant les juridictions qui peuvent les ordonner, qu'elles soient judiciaires ou administratives.

A.3.2. L'appelant devant le juge *a quo* estime que l'argumentation développée par la Cour dans son arrêt n° 122/2012 vaut *mutatis mutandis* en l'espèce. En effet, l'arrêt de la Cour ne porte pas sur la décision au fond qui a été rendue par le Conseil d'Etat mais concerne l'exécution de celle-ci. La Cour consacre en effet explicitement le droit fondamental que les parties ont, dans un procès, à l'exécution effective des décisions juridictionnelles, sans en distinguer l'origine judiciaire ou administrative.

A.3.3. Quant à la compatibilité de l'article 1385quinquies du Code judiciaire avec les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, il soutient que l'exécution d'une décision judiciaire est un droit

de l'homme visé par la Convention qui doit être préservé, si besoin est, par des astreintes à charge de l'autorité publique.

A.3.4. L'appelant devant le juge *a quo* suggère que le juge du fond puisse lui-même mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée.

- B -

B.1. La question préjudicielle invite la Cour à se prononcer sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant lus en combinaison avec le droit d'accès à un juge consacré par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 1385quinquies du Code judiciaire, interprété en ce sens qu'il ne permet pas à la partie à la requête de laquelle une astreinte a déjà été imposée de demander une astreinte supplémentaire ou d'augmenter l'astreinte imposée au cas où la partie condamnée à s'exécuter sous peine d'astreinte reste en défaut de ce faire, alors qu'il permet à la partie condamnée qui s'est vu imposer une astreinte de demander au juge d'en prononcer la suppression, d'en suspendre le cours durant le délai qu'il indique ou de la réduire, si le condamné est dans l'impossibilité définitive ou temporaire, totale ou partielle de satisfaire à la condamnation principale.

B.2. L'article 1385quinquies du Code judiciaire dispose :

« Le juge qui a ordonné l'astreinte peut en prononcer la suppression, en suspendre le cours durant le délai qu'il indique ou la réduire, à la demande du condamné, si celui-ci est dans l'impossibilité définitive ou temporaire, totale ou partielle de satisfaire à la condamnation principale.

Dans la mesure où l'astreinte était acquise avant que l'impossibilité se fût produite, le juge ne peut la supprimer ni la réduire ».

B.3. Par son arrêt n° 122/2012, du 18 octobre 2012, la Cour a dit pour droit que 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.

La Cour a motivé sa décision comme suit :

« 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 constituent, 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.4.1. Tout comme l'astreinte prononcée par le Conseil d'Etat, l'astreinte prononcée par les juridictions de l'ordre judiciaire a pour objectif de garantir le respect de l'autorité de la chose jugée des décisions qu'elles prononcent.

B.4.2. Pour les mêmes motifs que ceux qui ont été exposés dans l'arrêt n° 122/2012 précité, l'article 1385^{quinquies} du Code judiciaire n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas à la partie à la requête de laquelle une astreinte a déjà été imposée de demander une astreinte supplémentaire ou d'augmenter l'astreinte imposée au cas où la partie condamnée à s'exécuter sous peine d'astreinte reste en défaut de ce faire, alors qu'il permet à la partie condamnée qui s'est vu imposer une astreinte de demander au juge d'en prononcer la suppression, d'en suspendre le cours durant le délai qu'il indique ou de la réduire, si le condamné est dans l'impossibilité définitive ou temporaire, totale ou partielle, de satisfaire à la condamnation principale.

B.4.3. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

B.5. Dès lors que le constat de la lacune qui a été fait en B.4.2 est exprimé en des termes suffisamment précis et complets qui permettent l'application de la disposition en cause dans le respect des normes de référence sur la base desquelles la Cour exerce son contrôle, il appartient au juge *a quo* de mettre fin à la violation de ces normes.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 1385*quinquies* du Code judiciaire viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas à la partie à la requête de laquelle une astreinte a déjà été imposée de demander une astreinte supplémentaire ou d'augmenter l'astreinte imposée au cas où la partie condamnée à s'exécuter sous peine d'astreinte reste en défaut de ce faire.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 17 mai 2018.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels