



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 29/2023  
du 16 février 2023  
Numéro du rôle : 7806**

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 780bis du Code judiciaire, posée par la Cour d'appel d'Anvers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, et des juges T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt et K. Jadin, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*I. Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 11 mai 2022, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 17 mai 2022, la Cour d'appel d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 780bis du Code judiciaire viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, si l'article 780bis, dernier alinéa, du Code judiciaire est interprété en ce sens qu'il empêcherait le juge pénal qui est saisi, en tant que juge des astreintes, d'une demande fondée sur l'article 1385quinquies du Code judiciaire concernant une astreinte qu'il a ordonnée précédemment dans le cadre d'une mesure de réparation en matière d'urbanisme, de [...] pouvoir infliger, en tant que juge pénal, l'amende et les dommages-intérêts réclamés qui sont visés à l'article 780bis du Code judiciaire, dans l'hypothèse où ce juge considérerait que la demande introduite devant lui, en vertu de l'article 1385quinquies du Code judiciaire, a été utilisée à des fins manifestement dilatoires ou abusives et/ou qu'il s'agissait d'un procès téméraire et vexatoire ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me A. Wirtgen et Me T. Moonen, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 7 décembre 2022, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs D. Pieters et E. Bribosia, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue,

à moins que le Conseil des ministres n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendu, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 21 décembre 2022 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 21 décembre 2022.

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*

Par un arrêt du 4 décembre 2019, la chambre correctionnelle de la juridiction *a quo* condamne le demandeur à remettre une parcelle de terrain dans son pristin état, sous peine d'une astreinte de 100 euros par jour de retard. Le pourvoi en cassation formé contre cet arrêt par le demandeur est rejeté par la Cour de cassation par un arrêt du 26 mai 2020.

Le 20 septembre 2021, le demandeur cite l'inspecteur de l'urbanisme du département de l'environnement d'Anvers à comparaître devant la juridiction *a quo* afin de lever l'astreinte ou, à tout le moins, de la réduire sur la base de l'article 1385*quinquies* du Code judiciaire. Le demandeur affirme être dans l'impossibilité d'exécuter la mesure de réparation imposée. L'inspecteur de l'urbanisme introduit à son tour une demande reconventionnelle en paiement d'un montant de 2 500 euros pour procès téméraire et vexatoire.

La juridiction *a quo* rejette l'action du demandeur, estimant qu'il n'est pas dans l'impossibilité d'exécuter la mesure de réparation imposée.

En ce qui concerne la demande reconventionnelle, la juridiction *a quo* constate que la partie qui utilise la procédure à des fins manifestement dilatoires ou abusives peut, en vertu de l'article 780*bis* du Code judiciaire, être condamnée à une amende de 15 euros à 2 500 euros, sans préjudice des dommages-intérêts qui seraient réclamés. Cependant, elle constate également que cette disposition prévoit expressément qu'elle n'est pas applicable en matière pénale, de sorte que la juridiction *a quo* ne peut accueillir la demande reconventionnelle. La juridiction *a quo* estime qu'elle pourrait accueillir la demande reconventionnelle si elle avait imposé la mesure de réparation en tant que juge civil et si elle avait été saisie en tant que juge civil d'une demande fondée sur l'article 1385*quinquies* du Code judiciaire qui pourrait être considérée comme téméraire et vexatoire.

La juridiction *a quo* pose en conséquence la question préjudicielle reproduite plus haut.

## III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres fait valoir en premier lieu que la question préjudicielle est irrecevable, étant donné que ni la formulation de la question ni la décision de renvoi ne font apparaître en quoi la disposition en cause ne serait pas compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination, lu en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. En particulier, selon lui, la juridiction *a quo* ne précise pas les catégories de personnes qui doivent être comparées entre elles. Même s'il pouvait se déduire de la décision de renvoi que la question préjudicielle vise la situation de l'inspecteur de l'urbanisme, selon que celui-ci agit devant le juge pénal ou devant le juge civil, la question préjudicielle est irrecevable, selon le Conseil des

ministres, puisque l'on n'aperçoit pas en quoi les droits qui sont puisés dans l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme seraient restreints de manière discriminatoire.

A.2. Le Conseil des ministres estime ensuite que la question préjudicielle repose sur une prémisse erronée. La juridiction *a quo* postule à tort qu'elle connaît de l'affaire au fond en tant que juge pénal. Selon lui, le litige au fond porte sur la débetion d'astreintes et de tels litiges revêtent, par nature, un caractère civil, même si la procédure est menée devant un juge pénal. Les mesures de réparation en matière de bon aménagement du territoire ont aussi un caractère civil, même si elles sont imposées par le juge pénal. L'arrêt imposant la mesure de réparation au demandeur sous peine d'une astreinte a par ailleurs déjà été coulé en force de chose jugée. Rien n'empêche donc la juridiction *a quo* d'appliquer la disposition en cause. À tout le moins, la réponse à la question préjudicielle est sans utilité dans la mesure où cette question porte sur les dommages-intérêts pour procès téméraire et vexatoire, étant donné qu'ils sont fondés sur la responsabilité extracontractuelle. La disposition en cause n'empêche donc pas la juridiction *a quo* d'accorder de tels dommages-intérêts en tant que juge pénal.

A.3. Quant au fond, le Conseil des ministres estime que la question préjudicielle appelle une réponse négative. Étant donné que les autorités publiques détiennent uniquement des pouvoirs et non des droits, un inspecteur de l'urbanisme qui agit dans une affaire pénale ne peut pas prétendre au même traitement qu'un inspecteur de l'urbanisme qui agit dans une affaire civile. Il existe à tout le moins une justification raisonnable à ce traitement distinct. À l'inverse de la partie défenderesse dans une affaire civile, le prévenu dans une affaire pénale doit pouvoir se défendre sans entrave, de sorte que la menace d'une condamnation à une amende ou à des dommages-intérêts pour abus de procédure pourrait avoir un effet dissuasif inacceptable sur la manière dont l'intéressé souhaite se défendre contre les préventions.

- B -

### *Quant à la disposition en cause et son contexte*

B.1. L'article 780bis du Code judiciaire dispose :

« La partie qui utilise la procédure à des fins manifestement dilatoires ou abusives peut être condamnée à une amende de 15 euros à 2.500 euros sans préjudice des dommages-intérêts qui seraient réclamés.

En ce cas, il y sera statué par la même décision dans la mesure où il est fait droit à une demande de dommages-intérêts pour procès téméraire et vexatoire. Si tel n'est pas le cas, les parties seront invitées à s'expliquer conformément à l'article 775.

Tous les cinq ans, le Roi peut adapter les sommes minimales et maximales au coût de la vie. Le recouvrement de l'amende est poursuivi par toutes voies de droit à la diligence de l'administration de l'Enregistrement et des Domaines.

Le présent article n'est pas applicable en matière pénale ni en matière disciplinaire ».

B.2.1. La disposition en cause donne en premier lieu au juge la possibilité de condamner au paiement d'une amende la partie qui utilise la procédure à des fins manifestement dilatoires ou abusives. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 26 avril 2007 « modifiant le Code judiciaire en vue de lutter contre l'arriéré judiciaire », qui a introduit la disposition en cause, que cette mesure vise à sanctionner le « préjudice causé au service public de la justice par des manœuvres manifestement dilatoires » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2811/005, p. 81) ou par des comportements « dont il est prouvé qu'ils relèvent d'une réelle volonté dilatoire ou d'abus » (*ibid.*, p. 7). L'amende constitue dès lors une réparation du dommage causé à la société par suite d'un acte de procédure dilatoire ou abusif.

B.2.2. Par ailleurs, et sans préjudice de la possibilité d'infliger une amende, le juge peut, à la demande d'une partie au procès, accorder des dommages-intérêts pour procès téméraire et vexatoire. À la différence de l'amende, ces dommages-intérêts visent à réparer le dommage personnel que subit la partie du fait d'une procédure téméraire et vexatoire. Les articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil en constituent le fondement (Cass., 2 mars 2015, C.14.0337.F, ECLI:BE:CASS:2015:ARR.20150302.3; 23 juin 2017, C.15.0351.N, ECLI:BE:CASS:2017:ARR.20170623.1).

B.2.3. La disposition en cause ne détermine pas ce qu'il y a lieu d'entendre par les notions de « fins manifestement dilatoires ou abusives » et « procès téméraire et vexatoire ». Le contenu de ces deux notions peut être déterminé sur la base de l'interdiction de l'abus de procédure (Cass., 25 avril 2019, C.18.0459.F, ECLI:BE:CASS:2019:ARR.20190425.3; 28 juin 2013, C.12.0502.N, ECLI:BE:CASS:2013:ARR.20130628.4). Une procédure peut revêtir un caractère abusif non seulement lorsqu'une partie est animée de l'intention de nuire à une autre mais aussi lorsqu'elle exerce son droit d'agir en justice d'une manière qui excède manifestement les limites de l'exercice normal de ce droit par une personne prudente et diligente (Cass., 31 octobre 2003, C.02.0602.F, ECLI:BE:CASS:2003:ARR.20031031.4; 23 juin 2017, C.15.0351.N).

B.2.4. La disposition en cause prévoit expressément qu'elle n'est pas applicable en matière pénale.

B.3. 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 fut produite, le juge ne peut la supprimer ni la réduire.

La partie à la requête de laquelle une astreinte a déjà été imposée peut demander au juge de prononcer une astreinte supplémentaire ou d'augmenter l'astreinte prononcée au cas où le condamné reste de manière persistante en défaut de satisfaire à la condamnation principale ».

#### *Quant à la recevabilité de la question préjudicielle*

B.4.1. Le Conseil des ministres soulève que l'affaire soumise à la juridiction *a quo* revêt un caractère civil et que la question préjudicielle, en postulant que l'affaire au fond a un caractère pénal, repose sur une prémisse erronée. Il estime que cette question n'appelle dès lors pas de réponse.

B.4.2. C'est en règle à la juridiction *a quo* qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige. Ce n'est que lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

B.4.3. Il ressort de la décision de renvoi que la juridiction *a quo*, en tant que juge pénal, a condamné, par un arrêt du 4 décembre 2019, le demandeur à remettre une parcelle de terrain dans son pristin état, sous peine d'une astreinte de 100 euros par jour de retard. Il ressort également de cette décision que le demandeur a cité l'inspecteur de l'urbanisme du département de l'environnement d'Anvers à comparaître devant la chambre correctionnelle de la juridiction *a quo* aux fins de lever l'astreinte ou, à tout le moins, de la réduire en vertu de l'article 1385quinquies du Code judiciaire. Étant donné que l'action tendant à lever ou à réduire l'astreinte doit, en vertu de cette dernière disposition, être intentée auprès du « juge qui a

ordonné l’astreinte », la prémisse de la juridiction *a quo* selon laquelle elle statue en tant que juge pénal sur le litige au fond n’est pas manifestement erronée.

B.4.4. La circonstance que tant les astreintes que les mesures de réparation en matière de bon aménagement du territoire ont un caractère civil ne conduit pas à une autre conclusion. La nature de la procédure à suivre est déterminée par la nature de la juridiction qui examine l’affaire et non par la nature civile ou pénale de l’action soumise à la juridiction (Cass., 11 février 1986, *Pas.*, 1986, I, p. 711, ECLI:BE:CASS:1986:ARR.19860211.8).

B.4.5. L’exception est rejetée.

B.5.1. Le Conseil des ministres soutient par ailleurs que la question préjudicielle n’appelle pas de réponse dans la mesure où elle porte sur les dommages-intérêts pour procès téméraire et vexatoire. Selon lui, ces dommages-intérêts sont fondés sur la responsabilité extracontractuelle, de sorte que la disposition en cause n’empêche pas la juridiction *a quo* d’accorder de tels dommages-intérêts en tant que juge pénal.

B.5.2. Bien que les articles 1382 et 1383 de l’ancien Code civil constituent le fondement des dommages-intérêts pour procès téméraire et vexatoire, le juge pénal n’est pas compétent pour accorder de tels dommages-intérêts sur la base de ces dispositions. En vertu des articles 3 et 4 de la loi du 17 avril 1878 « contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale », le juge pénal est uniquement compétent pour statuer sur l’action civile en ce qu’elle découle de l’infraction qui est poursuivie. Les dommages résultant d’un comportement procédural « abusif » de la défense ne découlent pas de l’infraction (Cass., 15 mars 2017, P.16.1109.F, ECLI:BE:CASS:2017:ARR.20170315.4; 18 février 2004, P.03.1467.F, ECLI:BE:CASS:2004:ARR.20040218.8). Par ailleurs, aucune disposition législative n’habilite le juge pénal à condamner le prévenu à des dommages-intérêts pour « abus de procédure » (Cass., 15 mars 2017, P.16.1109.F; 18 février 2004, P.03.1467.F).

B.5.3. L’exception est rejetée.

B.6.1. Par la question préjudicielle, la Cour est invitée à statuer sur la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.6.2. La question préjudicielle n'indique pas en quoi la disposition en cause pourrait porter atteinte à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Lorsqu'en outre, comme c'est le cas en l'espèce, cela ne peut pas davantage se déduire de la décision de renvoi, la Cour ne dispose pas des éléments nécessaires pour statuer.

B.6.3. En ce qu'il est demandé à la Cour de contrôler la disposition en cause au regard de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la question préjudicielle est irrecevable.

B.6.4. Contrairement à ce que fait valoir le Conseil des ministres, il ressort de la motivation de la décision de renvoi que la Cour est invitée à comparer la situation d'une partie défenderesse devant le juge civil, saisi en tant que juge des astreintes, qui peut demander la condamnation à une amende et l'octroi de dommages-intérêts pour abus de procédure avec celle de la partie défenderesse devant le juge pénal, saisi en tant que juge des astreintes, qui ne peut introduire une telle demande. La question préjudicielle est dès lors suffisamment claire en ce qui concerne les catégories de personnes à comparer. Le Conseil des ministres ne s'y est du reste pas trompé, puisque, dans son mémoire, il développe une défense pertinente en la matière.

#### *Quant au fond*

B.7. La juridiction *a quo* interroge la Cour quant à la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 780*bis* du Code judiciaire, en ce qu'il permet au seul juge civil, et non au juge pénal, saisi en tant que juge des astreintes d'une action fondée sur l'article 1385*quinquies* du Code judiciaire concernant une astreinte qu'il a infligée

antérieurement dans le cadre d'une mesure de réparation en matière d'urbanisme, d'infliger une amende et d'accorder des dommages-intérêts lorsqu'il estime que l'action fondée sur l'article 1385*quinquies* du Code judiciaire a été utilisée à des fins manifestement dilatoires ou abusives et revêt un caractère téméraire et vexatoire.

B.8. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.9. La différence de traitement en cause repose sur un critère objectif, à savoir la nature civile ou pénale de la procédure.

B.10. La procédure civile et la procédure pénale répondent à des objectifs distincts et ont des objets fondamentalement différents. À la différence de la procédure civile, la procédure pénale, qui se caractérise par son caractère essentiellement inquisitoire, vise principalement la sauvegarde de l'ordre social par l'application d'une peine prévue par la loi à la personne qui aurait commis une infraction.

B.11.1. La procédure civile est en règle accusatoire. Les parties au procès ont une obligation de mener une procédure loyale, ce qui implique qu'elles sont tenues de collaborer à l'administration de la preuve (Cass., 14 novembre 2013, C.13.0015.N, ECLI:BE:CASS:2013:ARR.20131114.4). Selon la Cour de cassation, l'obligation de collaboration est un principe général de droit (Cass., 25 septembre 2000, C.99.0201.F, ECLI:BE:CASS:2000:ARR.20000925.6; 14 novembre 2013, C.13.0015.N). Cette obligation figure également dans l'article 8.4, alinéa 3, du livre 8 du Code civil. Le juge peut ordonner à toute partie litigante de produire les éléments de preuve dont elle dispose (article 871 du Code

judiciaire) et peut déduire du refus de collaborer une présomption de fait ou condamner la partie litigante récalcitrante aux frais de procédure ou à des dommages-intérêts (article 882 du Code judiciaire).

B.11.2. La procédure pénale est en revanche inquisitoire. C'est à l'autorité poursuivante qu'incombe la charge de la preuve des éléments constitutifs d'une infraction. Cette exigence découle de la présomption d'innocence, garantie par l'article 6, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 14, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (CEDH, 6 décembre 1988, *Barberà, Messegué et Jabardo c. Espagne*, ECLI:CE:ECHR:1988:1206JUD001059083, § 77; 20 mars 2001, *Telfner c. Autriche*, ECLI:CE:ECHR:2001:0320JUD003350196, § 15; 4 mars 2014, *Grande Stevens c. Italie*, ECLI:CE:ECHR:2014:0304JUD001864010). Le prévenu a le droit mais non l'obligation de se défendre. L'autorité poursuivante doit et la partie civile peut, si elle le souhaite, fournir la preuve de la culpabilité (Cass., 16 octobre 1972, *Pas.* 1972, I, p. 164, ECLI:BE:CASS:1972:ARR.19721016.1; 27 novembre 2007, P.07.1131.N, ECLI:BE:CASS:2007:ARR.20071127.3).

Dans le prolongement de ce qui précède, le prévenu bénéficie également du droit au silence, qui relève de la présomption d'innocence et du droit à un procès équitable, garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, et qui est expressément reconnu par l'article 14, paragraphe 3, g), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le prévenu a le droit de ne pas collaborer à la preuve des faits mis à sa charge et de ne pas devoir contribuer à sa condamnation (Cass., 25 novembre 2011, D.11.0016.F, ECLI:BE:CASS:2011:CONC.20111125.2). Il peut mais ne doit pas concourir à la découverte de la vérité. Le juge ne peut pas faire grief au prévenu d'avoir fait usage d'une voie de recours (Cass., 23 décembre 1974, *Pas.*, 1975, p. 450, ECLI:BE:CASS:1974:ARR.19741223.16).

Enfin, la liberté de défense est étroitement liée à la présomption d'innocence et au droit au silence. La liberté de défense, qui est également un aspect du droit de défense, implique que le prévenu a le droit d'organiser librement sa défense, sans tenir compte des intérêts des autres acteurs dans la procédure pénale ou de la bonne administration de la justice, et qu'il ne peut être sanctionné sur la base de la défense qu'il a menée (Cass., 6 mars 1990, *Pas.*, 1990, I, p. 796,

ECLI:BE:CASS:1990:ARR.19900306.12; 24 février 1999, P.98.0690.F,  
ECLI:BE:CASS:1999:ARR.19990224.12; 29 janvier 2008, P.07.1551.N,  
ECLI:BE:CASS:2008:ARR.20080129.4). La liberté de défense interdit au juge de prendre en compte, dans le cadre de la fixation de la peine, le comportement passif ou le comportement actif inapproprié du prévenu (Cass., 27 février 1985, *Pas.*, 1985, I, p. 787, ECLI:BE:CASS:1985:ARR.19850227.6; 16 octobre 1990, *Pas.*, 1991, I, p. 165, ECLI:BE:CASS:1990:ARR.19901016.11).

B.12. Bien que la lutte contre les comportements procéduraux abusifs ou dilatoires constitue un objectif légitime en matière pénale, il découle de ce qui précède qu'il est raisonnablement justifié que la disposition en cause ne soit pas applicable en matière pénale. En effet, cette disposition sanctionne les procédures inconsidérées ou déloyales d'une partie au procès, alors que le prévenu dans une procédure pénale ne peut se voir reprocher la manière dont il mène sa défense. Ensuite, l'objectif d'économie procédurale de l'interdiction des abus de procédure est également difficilement compatible avec l'application de la disposition en cause en matière pénale. La finalité spécifique et le caractère inquisitoire de la procédure pénale ainsi que la présomption d'innocence, le droit au silence et la liberté de défense dont doit pouvoir bénéficier le prévenu dans le cadre d'une procédure pénale ont pour effet que des considérations d'efficacité économique ne peuvent pas avoir autant de poids dans une procédure pénale que dans une procédure civile.

B.13. L'article 780*bis* du Code judiciaire est dès lors compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 780*bis* du Code judiciaire ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 16 février 2023.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

L. Lavrysen