

Numéros du rôle : 5809, 5839, 5843 et 5882
Arrêt n° 70/2015 du 21 mai 2015

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives aux articles 1017, 1018 et 1022 du Code judiciaire, posées par le Tribunal de première instance d'Arlon.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, P. Nihoul, T. Giet 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 des questions préjudicielles et procédure*

a. Par jugement du 8 janvier 2014 en cause de la SA « Nestlé Waters Benelux » contre l'Etat belge, SPF Finances, direction régionale des contributions directes d'Arlon, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 16 janvier 2014, le Tribunal de première instance d'Arlon a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1022 du Code judiciaire viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'une indemnité de procédure peut être mise à charge de l'Etat belge lorsqu'il succombe dans un recours fondé sur l'article 569, 32°, du Code judiciaire ? ».

b. Par jugement du 5 février 2014 en cause de la SA « Editus Luxembourg » contre la ville de Marche-en-Famenne, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 11 février 2014, le Tribunal de première instance d'Arlon a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 1017, 1018 et 1022 du Code judiciaire violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils permettent à une commune de bénéficier d'une indemnité de procédure lorsqu'elle obtient gain de cause dans le cadre d'un recours exercé devant le Tribunal de première instance à l'encontre d'une décision de son collègue relative à la réclamation d'un redevable portant sur une taxe communale ? ».

c. Par jugement du 12 février 2014 en cause de la SA « Mediapub » contre la commune de Libramont-Chevigny, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 13 février 2014, le Tribunal de première instance d'Arlon a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 1017, 1018 et 1022 du Code judiciaire violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'une indemnité de procédure peut être mise à charge d'une commune lorsqu'elle succombe suite à un recours exercé devant le Tribunal de première instance à l'encontre de la décision de son collègue relative à la réclamation d'un redevable portant sur une taxe qu'elle a enrôlée ? ».

d. Par jugement du 19 mars 2014 en cause de la SCRIS « CUMA D'AVIS COURT » contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 27 mars 2014, le Tribunal de première instance d'Arlon a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 1017, 1018 et 1022 du Code judiciaire violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils permettent à l'Etat belge de bénéficier d'une indemnité de procédure lorsqu'il obtient gain de cause dans le cadre d'un recours fondé sur l'article 569, 32°, du Code judiciaire ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5809, 5839, 5843 et 5882 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, assisté et représenté par Me A. Daoût, avocat au barreau de Bruxelles (dans l'affaire n° 5809);
- la SA « Nestlé Waters Benelux », assistée et représentée par Me O. Bertin, avocat au barreau de Bruxelles (dans l'affaire n° 5809);
- la ville de Marche-en-Famenne, assistée et représentée par Me L. Dehin, avocat au barreau de Liège (dans l'affaire n° 5839);
- la SA « Mediapub », assistée et représentée par Me B. Derwedeuz, avocat au barreau de Nivelles (dans l'affaire n° 5843);
- la commune de Libramont-Chevigny, assistée et représentée par Me C. Lenoir, avocat au barreau de Namur (dans l'affaire n° 5843);
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me F. Gosselin, avocat au barreau de Bruxelles (dans les affaires n^{os} 5809, 5839, 5743 et 5882).

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Nestlé Waters Benelux » (dans l'affaire n° 5809);
- la ville de Marche-en-Famenne;
- la SA « Mediapub »;
- la commune de Libramont-Chevigny.

Par ordonnance du 29 octobre 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 26 novembre 2014 et les affaires mises en délibéré.

A la suite de la demande d'une partie à être entendue, introduite dans le délai précité, la Cour, par ordonnance du 25 novembre 2014, a fixé l'audience au 17 décembre 2014.

A l'audience publique du 17 décembre 2014 :

- ont comparu :
 - . Me M. Chomé, avocat au barreau de Bruxelles, qui comparaisait également *loco* Me A. Daoût, pour l'Ordre des barreaux francophones et germanophone;
 - . Me O. Bertin, pour la SA « Nestlé Waters Benelux »;

- . Me L. Dehin, pour la ville de Marche-en-Famenne;
- . Me B. Derwedeuz, pour la SA « Mediapub »;
- . Me B. Dor, avocat au barreau de Namur, *loco* Me C. Lenoir, pour la commune de Libramont-Chevigny;
- . Me F. Gosselin, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises 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 les procédures antérieures*

Affaire n° 5809

La SA « Nestlé Waters Benelux » sollicite du juge *a quo* la condamnation de l'Etat belge au paiement d'intérêts moratoires découlant d'un trop-perçu au titre du précompte mobilier.

Elle fait valoir qu'en vertu de l'article 1.16 de la directive 2003/49/CE du Conseil du 3 juin 2003 « concernant un régime fiscal commun applicable aux paiements d'intérêts et de redevances effectués entre des sociétés associées d'Etats membres différents », elle a droit, lorsque l'excédent d'impôt n'a pas été remboursé dans un délai d'un an, à des intérêts moratoires au taux légal applicable en matière fiscale, à savoir 7 %. L'Etat belge oppose à cette demande l'article 419, alinéa 1er, 4°, du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 1992) en vertu duquel aucun intérêt moratoire n'est alloué en cas de remboursement de sommes versées au titre de précompte mobilier.

Après avoir relevé l'incompatibilité de l'article 419, alinéa 1er, 4°, du CIR 1992 avec la directive précitée, le juge *a quo* estime qu'il convient d'écarter cette disposition légale et déclare par conséquent la demande fondée.

La partie demanderesse liquide ses dépens à l'indemnité de procédure d'un montant de 3 300 euros. Le juge *a quo* rappelle la jurisprudence de la Cour constitutionnelle selon laquelle les actions intentées par un organe public au nom de l'intérêt général et en toute indépendance doivent être traitées de la même manière que les actions pénales pour lesquelles le ministère public ne peut être condamné au paiement de l'indemnité de procédure, la Cour n'ayant pas fait de distinction selon que l'action était mue par ces autorités ou qu'elle était dirigée à leur contre.

Le juge *a quo* relève que l'Administration fiscale agit, elle aussi, dans le cadre des fonctions que la loi lui assigne, ne poursuit aucun intérêt personnel mais intervient exclusivement dans l'intérêt général.

Il estime dès lors nécessaire de poser la question préjudicielle précitée.

Affaire n° 5839

La SA « Editus Luxembourg » exerce devant le juge *a quo* un recours contre les décisions par lesquelles la commune de Marche-en-Famenne a rejeté ses réclamations à l'encontre de l'enrôlement de taxes prévues par un règlement-taxe communal. Le juge *a quo* constate que la partie demanderesse n'a pas valablement introduit le recours administratif préalable organisé par la loi en la matière, si bien que son action est irrecevable.

La commune de Marche-en-Famenne liquide ses dépens à l'indemnité de procédure d'un montant de 2 200 euros.

Le juge *a quo* rappelle la jurisprudence de la Cour constitutionnelle à partir de laquelle il pourrait être soutenu qu'une commune, partie défenderesse dans le cadre de la contestation d'une taxe qu'elle a enrôlée, agit dans l'intérêt général si bien qu'il ne serait pas raisonnablement justifié qu'elle puisse être condamnée au paiement d'une indemnité de procédure dans le cas où elle succomberait.

Le juge *a quo* estime dès lors que se pose réciproquement la question de la constitutionnalité de la condamnation, dans un tel type de litige, de l'adversaire, succombant face à une commune, au paiement d'une indemnité de procédure.

Il souligne à cet égard que la différence de traitement entre les organes et autorités agissant dans l'intérêt général et leurs adversaires devrait être raisonnablement justifiée, de même que la différence de traitement entre des personnes agissant en justice pour sauvegarder leurs intérêts privés, selon qu'elles ont ou non comme adversaire un représentant de l'intérêt général. Il faudrait, selon le juge *a quo*, une justification raisonnable pour admettre que les unes puissent être condamnées si elles succombent mais ne puissent être indemnisées en cas de succès alors que les autres peuvent bénéficier de l'indemnité de procédure ou être condamnées à son paiement, selon le succès ou l'échec de leur action. Le juge *a quo* renvoie à cet égard à l'arrêt n° 57/2013 de la Cour.

Il estime dès lors nécessaire de poser la question préjudicielle précitée.

Affaire n° 5843

Après avoir introduit, en vain, une réclamation à l'encontre des taxations perçues par la commune de Libramont-Chevigny sur le fondement d'un règlement-taxe communal, la SA « Mediapub » introduit un recours devant le juge *a quo* afin de contester la validité de ces taxations.

Après avoir constaté le bien-fondé de la demande, le juge *a quo* est appelé à se prononcer sur la condamnation de la commune de Libramont-Chevigny à l'indemnité de procédure, fixée par la partie demanderesse à 2 200 euros.

Pour des motifs similaires à ceux contenus dans le jugement de renvoi de l'affaire n° 5809, le juge *a quo* estime nécessaire de poser la question préjudicielle précitée.

Affaire n° 5882

La SCRIS « CUMA D'AVISCOURT » introduit devant le juge *a quo* une opposition à la contrainte relative à des sommes non perçues au titre de la TVA additionnées des intérêts légaux et des amendes légales, ces dernières ayant été réduites.

Après avoir rejeté les prétentions de la partie demanderesse, le juge *a quo* est appelé à statuer sur la demande de l'Etat belge de liquider ses dépens à l'indemnité de procédure, estimée à 990 euros.

Pour des motifs similaires à ceux contenus dans le jugement de renvoi de l'affaire n° 5839, le juge *a quo* estime nécessaire de poser la question préjudicielle précitée.

III. En droit

- A -

Affaire n° 5809

A.1.1. La SA « Nestlé Waters Benelux », partie demanderesse devant le juge *a quo*, estime qu'il n'y a pas lieu de dispenser l'administration fiscale de l'obligation de s'acquitter de l'indemnité de procédure en faveur du contribuable lorsqu'elle succombe dans un litige fiscal. Cette partie considère en effet que l'administration fiscale n'est pas comparable au ministère public.

A.1.2. Cette partie souligne ainsi qu'alors que le prévenu, dans le cadre d'une action pénale, a le droit de garder le silence et de ne pas coopérer, il n'en va pas de même du contribuable dont la non-coopération peut, de surcroît, aboutir à une taxation d'office et à l'inversion de la charge de la preuve. Elle relève encore qu'en matière fiscale, l'Etat se délivre à lui-même un titre exécutoire, sans avoir à solliciter pour ce faire les cours et tribunaux et obligeant de la sorte le contribuable, qui entend contester l'imposition, à exercer les voies de recours qui lui sont ouvertes. Cette partie renvoie à cet égard à deux arrêts de la Cour d'appel de Mons du 9 octobre 2013 et du 10 février 2014.

Elle en déduit que le procès fiscal est déséquilibré et qu'il le serait encore plus si l'Administration fiscale succombante échappait à son obligation d'acquitter l'indemnité de procédure. Elle renvoie à cet égard à l'arrêt *Stankiewicz c. Pologne* de la Cour européenne des droits de l'homme.

Cette partie entend également souligner qu'en tout état de cause, s'il fallait considérer que condamner l'administration fiscale à une indemnité de procédure est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, il devrait s'ensuivre que le contribuable qui succombe face à cette administration ne pourrait pas davantage être condamné à lui payer une indemnité de procédure. Elle renvoie à cet égard aux arrêts n^{os} 135/2009, 23/2010 et 57/2013 de la Cour.

A.1.3. Cette même partie relève encore qu'aucune faute aquilienne ne pouvait être reprochée aux organes publics que la Cour constitutionnelle a assimilés au ministère public. Elle souligne que, dans toutes ces hypothèses, le magistrat ou le fonctionnaire avait agi à l'abri de normes légales, dans le cadre d'obligations de moyens qui n'exigeaient pas que l'Etat ait la certitude du bien-fondé de ses prétentions. Selon cette partie, l'application des lois pénales revêt parfois un caractère incertain et peut mériter l'intervention d'un juge d'instruction et de la chambre du conseil.

La partie demanderesse devant le juge *a quo* fait observer qu'en revanche, l'administration fiscale ne se trouve partie à un procès que lorsque la légalité de ses actes pose question, puisqu'elle dispose du droit de créer elle-même des titres exécutoires. Elle relève encore que la législation fiscale devrait être claire et qu'en cas de doute, le fisc devrait s'abstenir d'agir en vertu du principe *in dubio contra fiscum*. Cette partie souligne à cet égard que toute erreur de droit de l'administration est *ipso facto* une faute aquilienne, ce qui démontrerait la différence entre les agissements du ministère public conformes à la loi, d'une part, et l'illégalité des actes de l'administration fiscale, d'autre part.

A.1.4. Cette même partie souligne encore que, dans le cadre d'une action intentée contre l'administration fiscale, cette dernière ne poursuit l'intérêt général que si elle agit dans le cadre de la loi, mais qu'elle défend avant tout ses actes. Cette partie soutient qu'il serait illogique de considérer que le fisc poursuit l'intérêt général lorsqu'il défend des actes illégaux. Elle relève à ce propos que lorsque l'administration fiscale succombe, cela signifie que le pouvoir judiciaire a acquis une certitude raisonnable qu'elle a agi au détriment de l'intérêt général. Elle en déduit que, dans ce cas, c'est en définitive le contribuable qui poursuit l'intérêt général.

A.1.5. La partie demanderesse devant le juge *a quo* souligne encore que l'indemnité de procédure n'est jamais comparable aux sommes qui sont en jeu dans le cadre des litiges fiscaux et que le fisc entend conserver. Elle souligne que l'intérêt que le fisc défend est chiffré dans la même unité que l'indemnité de procédure, ce qui n'est pas le cas des actions mues par le ministère public, et ce qui peut permettre une analyse des coûts-bénéfices favorable à un certain jusqu'aboutisme de la part du fisc. Cette partie estime que la condamnation du fisc à l'indemnité de procédure ne fait donc peser aucun risque sur son indépendance.

A.1.6. La même partie relève encore que dispenser, dans tous les cas, l'administration fiscale de l'indemnité de procédure aboutirait à déresponsabiliser les pouvoirs publics alors que le contribuable, qui dispose toujours du droit de demander à l'Etat réparation des dommages subis (en ce compris ses honoraires d'avocats), devrait introduire pour ce faire une nouvelle procédure, ce qui alourdirait d'autant le processus judiciaire, et pourrait dissuader un contribuable d'introduire une procédure contestant la validité de sa dette d'impôt, en méconnaissance de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.2. Le Conseil des ministres relève que la Cour a déjà considéré que le principe d'égalité impose que des actions menées par des organismes publics au nom de l'intérêt général et en toute indépendance soient traitées de la même manière que les actions pénales pour lesquelles le ministère public ne peut pas être condamné au paiement d'une indemnité de procédure. Selon le Conseil des ministres, dans la mesure où, en l'espèce, l'Etat belge poursuivait une action au nom de l'intérêt général en matière fiscale, il y a lieu de se référer à cette jurisprudence constante.

A.3.1. L'Ordre des barreaux francophones et germanophone de Belgique (ci-après : OBF) justifie son intervention à la cause en relevant que son intérêt à agir n'a pas été contesté lors du recours contre la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat et qu'il a déjà été jugé que l'OBF avait un intérêt suffisant pour soutenir un recours en annulation à l'encontre de dispositions concernant l'Administration de la justice et pouvant porter atteinte aux droits de la défense et à l'égalité des armes dans le procès pénal.

L'OBF soutient que la réponse apportée à la question préjudicielle en cause est susceptible d'influencer ses intérêts puisque les justiciables, introduisant avec succès un recours fondé sur l'article 569, 32°, du Code judiciaire à l'encontre de l'Etat, pourraient ne pas bénéficier d'une indemnité de procédure.

A.3.2. L'OBF relève que le ministère public, l'auditorat du travail, le fonctionnaire délégué, l'inspecteur urbaniste ou l'officier de l'état civil détiennent directement de la loi des compétences visant à défendre l'intérêt général, avec une obligation d'indépendance et d'impartialité, et non en vue de défendre leur intérêt patrimonial propre, et que ces autorités n'agissent dès lors pas comme toutes autres autorités administratives investies d'une partie du pouvoir exécutif.

L'OBF souligne à cet égard l'indépendance importante du ministère public et observe que l'officier de l'état civil tire directement sa compétence de l'article 164 de la Constitution et l'exerce dans une indépendance absolue. La partie intervenante fait encore valoir que les réglementations urbanistiques confèrent directement aux fonctionnaires délégués ou à l'inspecteur urbaniste des compétences propres et que, si le fonctionnaire délégué demeure soumis au pouvoir hiérarchique de son ministre, il dispose néanmoins d'un pouvoir d'appréciation propre.

A.3.3. Cette partie estime qu'en revanche, dans un contentieux fiscal fondé sur l'article 569, 32°, du Code judiciaire, l'Etat se trouve dans une position qui n'est pas comparable puisqu'il n'agit que dans l'intérêt de ses droits subjectifs patrimoniaux, qu'aucun devoir d'impartialité ne lui est imposé et qu'il ne constitue pas un organe indépendant auquel une mission est spécifiquement confiée par la loi. Selon l'OBF, le pouvoir exécutif de l'Etat agit par l'entremise d'une autorité administrative, dans le cadre de ses attributions générales, et comme partie à un procès civil. Cette partie estime par conséquent que l'Etat doit pouvoir être condamné à une indemnité de procédure, afin de respecter le principe d'égalité et le principe de l'égalité des armes dans le procès.

Affaire n° 5839

A.4.1. La commune de Marche-en-Famenne estime que la question préjudicielle allègue une discrimination sans établir à l'aune de quelle situation comparable il convient de juger la situation de la commune ayant obtenu gain de cause.

A.4.2. A titre subsidiaire, et se fondant sur la motivation de la décision de renvoi, la commune de Marche-en-Famenne relève qu'aucune des comparaisons suggérées par cette motivation n'aboutit à un constat de violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Elle reconnaît que la jurisprudence de la Cour semble retenir le critère de l'exercice d'une mission d'intérêt général afin de déterminer si un parallèle doit être établi entre l'action de l'administration et la situation du ministère public, mais souligne que la poursuite d'un intérêt propre à la commune, engagée dans un litige fiscal, fait obstacle à ce que ce parallèle puisse être poussé jusqu'au bout.

Cette partie souligne en effet que lorsqu'elle est appelée devant le juge fiscal, la commune est titulaire d'un droit subjectif, d'une créance déjà actée dans son budget via l'enrôlement si bien que la perte du procès lui cause une « perte sèche », ce qui lui impose de tenir compte de ce risque financier. La commune de Marche-en-Famenne en déduit qu'elle ne peut être considérée comme présentant le même degré de neutralité et d'impartialité que le ministère public puisque l'intérêt général n'est plus la seule considération conduisant son action, cette commune cherchant à se prémunir contre la réalisation d'un dommage propre.

Cette même partie relève encore que la plupart des communes n'ont pas des services administratifs suffisamment développés pour pouvoir se passer des services d'un avocat afin de défendre leurs intérêts en justice, si bien que ne pas leur reconnaître le droit à obtenir une indemnité de procédure, en cas de succès dans le cadre d'un litige fiscal, serait contraire à l'objectif d'égal accès à la justice poursuivi par le législateur lors de l'adoption de la loi du 21 avril 2007.

A.4.3. A titre encore plus subsidiaire, la commune de Marche-en-Famenne souligne qu'à supposer même qu'il faille assimiler la commune dans un litige fiscal au Ministère public, cette équivalence ne signifierait pas encore que l'adversaire de la commune puisse échapper au paiement d'une indemnité de procédure. Elle considère en effet que, si le critère légitime pour déterminer si une indemnité de procédure est ou non due consiste dans le fait de veiller à l'intérêt général, le particulier qui conteste l'enrôlement ne peut alors bénéficier de l'exemption en cause et doit s'acquitter de l'indemnité de procédure s'il succombe dans le cadre d'un litige fiscal, quand bien même son adversaire serait une autorité publique poursuivant l'intérêt général.

A.5. Le Conseil des ministres s'en réfère à la jurisprudence de la Cour et à son appréciation quant au point de savoir s'il y a lieu de permettre à une commune de bénéficier du paiement des dépens si elle gagne un procès fiscal relatif à un règlement-taxe communal.

Affaire n° 5843

A.6.1. La SA « Mediapub » relève que, si le juge *a quo* n'a pas précisé, dans la question qu'il a posée, les catégories de personnes à comparer, il peut se déduire de la motivation de la décision de renvoi qu'il compare la situation d'une commune, dans le cadre d'une procédure de contestation fiscale, à celle d'un officier du ministère public ou de l'auditorat, d'un fonctionnaire de la Région wallonne ou d'un officier de l'état civil. Cette partie estime que le juge *a quo* envisage l'existence d'une discrimination entre le justiciable communal (qui pourrait être condamné au paiement d'une indemnité de procédure) et le ministère public, l'auditorat, l'officier de l'état civil ou le fonctionnaire délégué ou urbanistique, qui ne le pourraient pas.

A.6.2. Cette partie relève que c'est la nature spécifique des fonctions de ces organes publics qui justifie leur traitement particulier. Elle relève qu'il s'agit de fonctions qui sont destinées à garantir l'ordre public, à le faire sanctionner, voire à obtenir des mesures de réparation en vue de l'intérêt général, et dans l'exercice desquelles ces organes doivent pouvoir agir en toute indépendance, puisqu'ils ne poursuivent pas leur propre

intérêt et n'agissent pas en leur nom propre. Cette partie souligne encore qu'il s'agit d'actions qui sont limitées à des cas spécifiques, visés par des dispositions spéciales, et que si l'action en annulation de la décision de refus de l'officier d'état civil de célébrer un mariage confère à ce dernier la qualité de défendeur, c'est contre la décision de refus que l'action est dirigée et non contre sa personne même.

La SA « Mediapub » considère que la situation d'un contribuable dans le cadre d'un litige fiscal n'est pas comparable à celle d'un autre justiciable dans le cadre d'une procédure pénale, d'une procédure devant le tribunal du travail ou d'une procédure civile dans le cadre de laquelle intervient le ministère public, un officier de l'état civil ou un fonctionnaire de l'urbanisme. Cette partie estime en effet que la partie qui introduit un recours afin d'obtenir l'annulation ou le dégrèvement d'une taxation poursuit son intérêt propre, de même que l'administration qui se défend poursuit son propre intérêt financier à ce que la taxe ne soit pas annulée.

A.6.3. Cette même partie fait encore observer que la procédure fiscale permet à l'administration communale de connaître dans un premier temps de la contestation formulée par un contribuable en dehors de toute intervention du juge alors que tel n'est pas le cas, en principe, du justiciable poursuivi par le ministère public ou des actions dans lesquelles ce dernier intervient comme défendeur, ni de l'officier de l'état civil ayant refusé de célébrer un mariage, ni du fonctionnaire de l'urbanisme. Cette partie estime qu'à l'occasion du recours administratif préalable, la commune a la faculté de faire droit aux arguments du justiciable, en reconnaissant avoir commis un erreur et que, si tel n'est pas le cas, la commune, dans le cadre du litige porté devant le juge fiscal, ne peut être considérée comme poursuivant la défense de l'ordre public ou de l'intérêt général, mais bien comme poursuivant son propre intérêt, lequel est purement financier. La SA « Mediapub » en déduit que la commune n'agit pas en toute indépendance et impartialité puisque le fait de ne pas avoir fait droit, lors de cette phase préalable, aux arguments du contribuable, alors que celui-ci obtiendra gain de cause devant le juge fiscal, démontre que la commune n'a pas examiné son recours administratif en toute indépendance, mais au regard de ses propres intérêts. Cette partie fait encore un rapprochement entre une telle situation et celle où il est reproché à la commune une faute contractuelle ou extracontractuelle.

A.6.4. Cette même partie souligne aussi que si la loi fiscale est d'ordre public, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'une commune représente l'ordre public dans le cadre d'un litige relatif à une taxe communale puisqu'elle y défend ses propres intérêts.

A.7.1. La commune de Libramont-Chevigny relève que le juge *a quo* compare la situation de la commune, agissant dans l'intérêt général, à la situation d'une partie au procès qui n'agit pas dans l'intérêt général, d'une part, et à celle du ministère public et de l'auditorat du travail agissant dans les matières civiles au nom de l'intérêt général, d'autre part.

Cette partie adhère à l'opinion du juge *a quo* selon laquelle il pourrait être soutenu qu'une commune, défenderesse dans un litige fiscal à propos d'une taxe qu'elle a enrôlée, agit dans l'intérêt général et qu'il ne serait partant pas justifié de pouvoir la condamner au paiement d'une indemnité de procédure lorsqu'elle succombe. Elle considère en effet que, tout comme le ministère public, les communes doivent pouvoir exercer leur action en toute indépendance, sans tenir compte du risque financier lié au procès.

La commune de Libramont-Chevigny souligne à cet égard que la loi fiscale est d'ordre public et que le principe d'égalité devant l'impôt ne tolérerait pas que des contribuables échappent à l'impôt au motif que l'administration ne poursuivrait pas leur correcte imposition. Elle relève encore qu'un impôt pris par une commune l'est dans un but d'intérêt général, que l'article 162 de la Constitution impose aux communes d'agir dans la légalité et l'intérêt général et que le contrôle des règlements-taxes relève de la tutelle ordinaire. Cette partie en déduit que les communes agissent aussi bien dans l'intérêt général lorsqu'elles adoptent des règlements-taxes que lorsqu'elles poursuivent le recouvrement des impôts qui en découlent.

Selon cette partie, l'ordre public requiert une telle intervention procédurale puisqu'il ne peut être renoncé à la perception de l'impôt. Cette partie considère dès lors que l'intervention des autorités communales dans le

cadre de procédures civiles poursuit un but similaire à celui qui anime le ministère public lorsqu'il agit dans le cadre de l'article 138*bis* du Code judiciaire. Elle relève d'ailleurs que la Cour constitutionnelle n'a pas accordé d'importance au fait que certains organes agissant dans l'intérêt général relevaient statutairement du pouvoir exécutif.

A.7.2. Cette même partie fait observer qu'en l'espèce le règlement-taxe adopté par elle visait, de façon générale, à faire peser sur les éditeurs le coût lié à la publication massive d'imprimés publicitaires éphémères, ce qui constitue un objectif d'intérêt général.

La commune de Libramont-Chevigny conteste aussi qu'elle ait poursuivi un intérêt propre de caractère financier lorsqu'elle fit application dudit règlement-taxe. Elle souligne qu'à la différence d'une redevance, la taxe communale est un impôt destiné à être affecté aux services d'utilité générale.

La SA « Mediapub » met toutefois en cause le but environnemental censément poursuivi par le règlement-taxe de la commune de Libramont-Chevigny. Elle relève que le préambule de ce règlement ne détaille aucun des motifs avancés par la commune et qu'aucun dossier administratif n'a été produit.

A.7.3. La commune de Libramont-Chevigny conteste par ailleurs le risque que, si elles se voient dispenser de l'obligation d'acquitter l'indemnité de procédure, des communes poursuivent des actions imprudentes et effrontées. Elle renvoie à cet égard à un passage des travaux préparatoires selon lequel rien n'interdirait dans ce cas à la partie ayant obtenu gain de cause d'introduire une action fondée sur le caractère téméraire et vexatoire de la procédure.

La SA « Mediapub » conteste pour sa part qu'il soit en tout état de cause possible d'introduire une action en responsabilité civile après avoir obtenu gain de cause contre la commune taxatrice puisque cela enlèverait toute utilité à la loi du 21 avril 2007 et réduirait à néant la volonté du législateur, qui cherchait à établir la sécurité juridique.

A.7.4. La commune de Libramont-Chevigny estime encore que l'existence d'un recours administratif préalable devant elle est une situation qui se retrouve également dans d'autres types de contentieux où intervient l'intérêt général et où aucune indemnité de procédure n'est due. Elle donne l'exemple des mesures préalables que le ministère public peut adopter dans le cadre d'une procédure pénale, comme le classement sans suite ou la transaction.

A.7.5. La commune de Libramont-Chevigny relève enfin que permettre qu'une commune soit condamnée à l'indemnité de procédure aboutirait à une discrimination entre les justiciables défendant leur intérêt particulier face à des organismes publics défendant l'intérêt général puisque seuls certains de ces derniers pourraient être condamnés à une indemnité de procédure.

A.8. Le Conseil des ministres renvoie, pour sa part, à la jurisprudence antérieure de la Cour relative au ministère public et relève qu'elle a été transposée dans d'autres causes où des autorités publiques poursuivent leur action au nom de l'intérêt général, devant des juridictions pénales ou civiles.

Affaire n° 5882

A.9. Le Conseil des ministres renvoie à la jurisprudence antérieure de la Cour relative au ministère public et relève qu'elle a été transposée dans d'autres causes où des autorités publiques poursuivent leur action au nom de l'intérêt général, devant des juridictions pénales ou civiles.

Il souligne par ailleurs qu'en ce qui concerne la règle de réciprocité invoquée par le juge *a quo*, il s'en réfère à la jurisprudence antérieure de la Cour et à son appréciation, sous réserve toutefois de la recevabilité de la question posée dans cette affaire, qui n'identifie aucune catégorie de personnes qui seraient discriminées par rapport à d'autres.

- B -

B.1.1. L'article 1017 du Code judiciaire dispose :

« Tout jugement définitif prononce, même d'office, la condamnation aux dépens contre la partie qui a succombé, à moins que des lois particulières n'en disposent autrement et sans préjudice de l'accord des parties que, le cas échéant, le jugement décrète.

La condamnation aux dépens est toutefois toujours prononcée, sauf en cas de demande téméraire ou vexatoire, à charge de l'autorité ou de l'organisme tenu d'appliquer les lois et règlements prévus aux articles 579, 6°, 580, 581 et 582, 1° et 2°, en ce qui concerne les demandes introduites par ou contre les assurés sociaux.

Par assurés sociaux, il faut entendre : les assurés sociaux au sens de l'article 2, 7°, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la ' Charte ' de l'assuré social.

Les dépens peuvent être compensés dans la mesure appréciée par le juge, soit si les parties succombent respectivement sur quelque chef, soit entre conjoints, ascendants, frères et sœurs ou alliés au même degré.

Tout jugement d'instruction réserve les dépens ».

B.1.2. L'article 1018 du Code judiciaire dispose :

« Les dépens comprennent :

1° les droits divers, de greffe et d'enregistrement, ainsi que les droits de timbre qui ont été payés avant l'abrogation du Code des droits de timbre;

2° le coût et les émoluments et salaires des actes judiciaires;

3° le coût de l'expédition du jugement;

4° les frais de toutes mesures d'instruction, notamment la taxe des témoins et des experts;

5° les frais de déplacement et de séjour des magistrats, des greffiers et des parties, lorsque leur déplacement a été ordonné par le juge, et les frais d'actes, lorsqu'ils ont été faits dans la seule vue du procès;

6° l'indemnité de procédure visée à l'article 1022;

7° les honoraires, les émoluments et les frais du médiateur désigné conformément à l'article 1734.

La conversion en euros des sommes servant de base de calcul des dépens visés à l'alinéa 1er s'opère le jour où est prononcé le jugement ou l'arrêt de condamnation aux dépens ».

B.1.3. L'article 1022 du Code judiciaire dispose :

« L'indemnité de procédure est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause.

Après avoir pris l'avis de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et de l'Orde van Vlaamse Balies, le Roi établit par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les montants de base, minima et maxima de l'indemnité de procédure, en fonction notamment de la nature de l'affaire et de l'importance du litige.

A la demande d'une des parties, éventuellement formulée sur interpellation par le juge, celui-ci peut, par décision spécialement motivée, soit réduire l'indemnité soit l'augmenter, sans pour autant dépasser les montants maxima et minima prévus par le Roi. Dans son appréciation, le juge tient compte :

- de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité;
- de la complexité de l'affaire;
- des indemnités contractuelles convenues pour la partie qui obtient gain de cause;
- du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

Si la partie succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, l'indemnité de procédure est fixée au minimum établi par le Roi, sauf en cas de situation manifestement déraisonnable. Le juge motive spécialement sa décision sur ce point.

Lorsque plusieurs parties bénéficient de l'indemnité de procédure à charge d'une même partie succombante, son montant est au maximum le double de l'indemnité de procédure maximale à laquelle peut prétendre le bénéficiaire qui est fondé à réclamer l'indemnité la plus élevée. Elle est répartie entre les parties par le juge.

Aucune partie ne peut être tenue au paiement d'une indemnité pour l'intervention de l'avocat d'une autre partie au-delà du montant de l'indemnité de procédure ».

B.1.4. L'article 2 de la loi du 21 février 2010 « modifiant les articles 1022 du Code judiciaire et 162bis du Code d'Instruction criminelle » a inséré un alinéa dans l'article 1022 du Code judiciaire en vertu duquel aucune indemnité de procédure n'est due à charge de

l'Etat lorsque le ministère public intervient par voie d'action dans les procédures civiles conformément à l'article 138*bis*, § 1er, du même Code ou lorsque l'auditorat du travail intente une action devant les juridictions du travail conformément à l'article 138*bis*, § 2, du même Code.

L'article 17 de la loi du 25 avril 2014 « visant à corriger plusieurs lois réglant une matière visée à l'article 78 de la Constitution » a complété ledit alinéa en prévoyant qu'aucune indemnité de procédure n'est due à charge de l'Etat lorsqu'une personne morale de droit public agit dans l'intérêt général en tant que partie dans une procédure.

Ces deux lois ne sont pas encore entrées en vigueur et plusieurs recours en annulation ont été introduits contre l'article 17 de la loi du 25 avril 2014.

B.1.5. L'article 569 du Code judiciaire dispose :

« Le tribunal de première instance connaît :

[...]

32° des contestations relatives à l'application d'une loi d'impôt ».

B.2.1. Dans les affaires n^{os} 5809 et 5843, la Cour est interrogée par le Tribunal de première instance d'Arlon sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution des articles 1017, 1018 et 1022 du Code judiciaire en ce qu'ils permettent au contribuable, ayant obtenu gain de cause dans un litige fiscal l'opposant à l'Etat ou à une commune, d'obtenir la condamnation de son adversaire au paiement de l'indemnité de procédure.

B.2.2. Il ressort des décisions de renvoi dans les affaires n° 5839 et 5882 que, dans l'hypothèse où la Cour estimerait que le principe d'égalité et de non-discrimination commande que l'Etat ou la commune, succombant dans le cadre d'un litige fiscal, ne puissent être condamnés au paiement de l'indemnité de procédure au profit du contribuable qui obtient

gain de cause, le même juge *a quo* interroge la Cour sur le point de savoir si les dispositions en cause sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elles permettent de condamner à une indemnité de procédure le contribuable qui a succombé dans son action fiscale dirigée contre l'Etat ou une commune.

En ce qui concerne la faculté de condamner, dans le cadre d'un litige fiscal, l'Etat ou une commune à une indemnité de procédure

B.3.1. Le principe établi par les articles 1017, 1018 et 1022 du Code judiciaire est que toute partie qui succombe est tenue au paiement de l'indemnité de procédure, laquelle est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause.

B.3.2. Par ces dispositions issues de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, le législateur entendait mettre fin à l'insécurité juridique qui résultait d'une jurisprudence très disparate en la matière (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1686/5, p. 14).

Il visait, par ailleurs, à éviter qu'un nouveau procès doive être intenté afin d'obtenir la réparation du dommage consistant dans les frais et honoraires d'avocat consentis par la partie victorieuse.

Le législateur entendait enfin supprimer la différence de traitement quant au risque financier du procès entre les parties à un procès civil, chacune d'elles poursuivant, en principe, la défense de ses intérêts personnels. Plus particulièrement, le choix du législateur d'ancrer la répétibilité dans le droit procédural civil et de faire de l'indemnité de procédure une participation forfaitaire dans les frais et honoraires de l'avocat de la partie gagnante à charge de la partie ayant succombé, visait à traiter de manière identique toutes les parties à un procès civil, en répartissant également entre elles le risque financier. Un tel objectif est conforme au principe d'égalité d'accès à la justice, tel qu'il est garanti par l'article 6, § 1er, de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.3.3. La même loi du 21 avril 2007 a cependant exclu toute répétibilité des frais et honoraires d'avocat dans les relations entre le prévenu et le ministère public. En effet, les articles 128, 162*bis*, 194 et 211 du Code d'instruction criminelle n'étendent le principe de la répétibilité aux affaires pénales qu'à l'égard des relations entre le prévenu et la partie civile.

Par son arrêt n° 182/2008 du 18 décembre 2008 concernant les recours en annulation de la loi du 21 avril 2007, la Cour a jugé que les différences fondamentales entre le ministère public, lequel est chargé, dans l'intérêt de la société, de la recherche et de la poursuite des infractions et exerce l'action publique, et la partie civile, qui poursuit son intérêt propre, pouvaient justifier la non-application, à charge de l'Etat, du système d'indemnisation forfaitaire prévu par la loi du 21 avril 2007.

Un tel régime spécifique se justifie compte tenu, d'une part, de la nature particulière du contentieux pénal, qui a pour objet de poursuivre et de réprimer les infractions et qui ne vise ni à faire constater l'existence ou la violation d'un droit subjectif, ni à statuer, en principe, sur la légalité d'un acte d'une autorité publique et eu égard, d'autre part, à la mission spécifique dévolue au ministère public ou à l'auditorat du travail en matière pénale - qui sont chargés d'exercer l'action publique au nom de la société. Enfin, le ministère public et l'auditorat du travail qui, en matière de droit pénal social, assume les fonctions du ministère public (articles 145 et 152 du Code judiciaire) ou qui exerce devant le tribunal du travail l'action prévue par l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire qui s'apparente à l'action publique exercée par le ministère public devant les juridictions pénales puisqu'elle a pour objet de constater la commission d'une infraction, voient leurs fonctions consacrées et leur indépendance garantie à l'article 151, § 1er, de la Constitution.

B.4. La Cour eut à connaître de plusieurs questions préjudicielles mettant en cause l'application de l'indemnité de procédure, prévue à l'article 1022 du Code judiciaire, dans le

cadre de litiges portés devant le juge civil mais impliquant une autorité publique et se distinguant, dès lors, des litiges civils où les deux parties ne poursuivent que la défense de leurs intérêts privés.

A diverses reprises, la Cour jugea que, compte tenu de la proximité des missions assumées par ces autorités et des fonctions exercées par le ministère public agissant en matière pénale, et spécialement de l'existence dans les deux cas d'une mission d'intérêt général, il convenait de traiter ces autorités publiques, parties demanderesses ou défenderesses dans le cadre d'un litige civil, de la même manière que le ministère public agissant en matière pénale et, partant, d'exclure tout paiement de l'indemnité de procédure dans le cadre des litiges opposant de telles autorités publiques à un particulier.

Par son arrêt n° 83/2011 du 18 mai 2011, la Cour a ainsi dit pour droit que l'article 1022 du Code judiciaire, avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 février 2010, violait les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'une indemnité de procédure pouvait être mise à charge de l'Etat belge lorsque l'auditorat du travail succombait dans son action intentée sur la base de l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire. La Cour considéra en effet que le principe d'égalité et de non-discrimination exigeait que ces actions, qui sont intentées par un organe public au nom de l'intérêt général et en toute indépendance, soient traitées de la même manière que les actions pénales.

Par son arrêt n° 43/2012 du 8 mars 2012, la Cour s'est prononcée de façon analogue quant à l'action en réparation intentée devant le tribunal civil par l'inspecteur urbaniste, sur la base de l'article 6.1.43 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

Par son arrêt n° 36/2013 du 7 mars 2013, la Cour a abouti à la même conclusion en ce qui concerne l'action en réparation intentée devant le tribunal civil par le fonctionnaire délégué, en vertu de l'article 157 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie.

Par son arrêt n° 42/2013 du 21 mars 2013, la Cour a jugé que l'article 1022 du Code judiciaire, avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 février 2010, violait les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'une indemnité de procédure pouvait être mise à charge de l'Etat belge lorsque le procureur du Roi succombe dans son action en annulation d'un mariage, intentée en vertu de l'article 184 du Code civil.

Par son arrêt n° 57/2013 du 25 avril 2013, la Cour a jugé que, pour des motifs analogues à ceux de l'arrêt n° 135/2009 du 1er septembre 2009 et de l'arrêt n° 83/2011 précité, aucune indemnité de procédure ne pouvait être imposée à l'autorité qui requiert des mesures de réparation en matière d'urbanisme, mais qu'aucune indemnité de procédure ne pouvait non plus lui être octroyée.

Par son arrêt n° 132/2013 du 26 septembre 2013, la Cour a jugé que l'article 1022 du Code judiciaire, avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 février 2010, violait les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'une indemnité de procédure pouvait être mise à charge de l'officier de l'état civil lorsqu'il succombait dans un recours fondé sur l'article 167 du Code civil, intenté contre son refus de célébrer un mariage. La Cour a en effet considéré que l'officier de l'état civil devait s'opposer au mariage lorsqu'il estimait qu'il s'agissait d'un mariage de complaisance et qu'une telle décision était adoptée en vue de préserver exclusivement l'ordre public et, en définitive, l'intérêt général, si bien qu'il importait que l'officier de l'état civil puisse agir en toute indépendance.

B.5.1. Comme il est dit en B.1.4, le législateur a, par deux fois, modifié l'article 1022 du Code judiciaire.

Le dernier alinéa de l'article 1022, qui n'est pas encore entré en vigueur, dispose :

« Aucune indemnité n'est due à charge de l'Etat :

1° lorsque le ministère public intervient par voie d'action dans les procédures civiles conformément à l'article 138*bis*, § 1er;

2° lorsque l'auditorat du travail intente une action devant les juridictions du travail conformément à l'article 138*bis*, § 2.

3° lorsqu'une personne morale de droit public agit dans l'intérêt général, en tant que partie dans une procédure ».

B.5.2. Cette évolution législative a été guidée par le souci de répondre à la jurisprudence rappelée en B.4 (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3098/005, p. 3).

B.6.1. En revanche, le législateur a, par la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat, introduit le principe de la répétibilité au Conseil d'Etat. L'article 11 de cette loi insère un article 30/1 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui dispose :

« Art. 30/1. § 1er. La section du contentieux administratif peut accorder une indemnité de procédure qui est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause.

Après avoir pris l'avis de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et de ' l'Orde van Vlaamse Balies ', le Roi établit par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les montants de base, minima et maxima de l'indemnité de procédure, en fonction notamment de la nature de l'affaire et de l'importance du litige.

§ 2. La section du contentieux administratif peut, par décision spécialement motivée, soit réduire l'indemnité soit l'augmenter, sans pour autant dépasser les montants maxima et minima prévus par le Roi. Dans son appréciation, elle tient compte :

1° de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité;

2° de la complexité de l'affaire;

3° du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

Si la partie succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, l'indemnité de procédure est fixée au montant minimum établi par le Roi, sauf en cas de situation manifestement déraisonnable. Sur ce point, la section du contentieux administratif motive spécialement sa décision de diminution ou d'augmentation.

Lorsque plusieurs parties bénéficient de l'indemnité de procédure à charge d'une ou de plusieurs parties succombantes, son montant est au maximum le double de l'indemnité de

procédure maximale à laquelle peut prétendre le bénéficiaire qui est fondé à réclamer l'indemnité la plus élevée. Elle est répartie entre les parties par la section du contentieux administratif.

Aucune partie ne peut être tenue au paiement d'une indemnité pour l'intervention de l'avocat d'une autre partie au-delà du montant de l'indemnité de procédure. Les parties intervenantes ne peuvent être tenues au paiement ou bénéficier de cette indemnité ».

B.6.2. Par cette loi du 20 janvier 2014, le législateur permet de trancher la question de la répétibilité des frais et honoraires d'avocat au cours de la procédure pour laquelle ces frais d'avocat ont été consentis. Il est ainsi évité que la procédure devant le Conseil d'Etat doive être suivie d'une nouvelle action devant le juge civil, ce qui assure une plus grande efficacité procédurale et favorise l'accès à la justice en réduisant les coûts de procédure.

En outre, par cette modification apportée aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le législateur a explicitement accepté que la poursuite de l'intérêt général par une des parties à la procédure n'était pas exclusive de sa condamnation à une indemnité de procédure lorsqu'elle succombait dans ses prétentions. La Cour accorde à cet égard une importance particulière à ce que le législateur ait choisi, pour l'essentiel, de transposer au contentieux porté devant le Conseil d'Etat le régime de la répétibilité prévu par l'article 1022 du Code judiciaire, alors même que ce régime est destiné à régir, en principe, la répartition des risques du procès dans le cadre de litiges opposant des personnes privées, poursuivant la satisfaction de leurs intérêts.

B.6.3. Il s'ensuit que le législateur a expressément admis que l'imposition d'une indemnité de procédure forfaitaire n'était pas en tant que telle de nature à menacer l'indépendance avec laquelle les autorités publiques doivent assurer - en étant, le cas échéant, partie à une procédure juridictionnelle - la mission d'intérêt général qui leur a été confiée.

B.7.1. Cette prise de position du législateur marque une césure essentielle dans l'évolution du régime de l'indemnité de procédure et a pour effet que, bien qu'elles poursuivent, comme le ministère public ou l'auditorat du travail en matière pénale, une

mission d'intérêt général, les autorités publiques, parties demanderesses ou défenderesses dans le cadre d'un litige civil, peuvent être soumises au régime de l'indemnité de procédure.

B.7.2. Par ailleurs, la coexistence de l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et de l'alinéa 8, 3°, de l'article 1022 du Code judiciaire, lorsqu'il entrera en vigueur, créera des différences de traitement qui paraissent difficilement justifiables. Il en va ainsi de la différence de traitement entre le particulier qui se trouve en litige avec une autorité publique, selon que ce litige est porté devant une juridiction de l'ordre judiciaire ou devant le Conseil d'Etat. Il en va de même de la différence de traitement entre les autorités publiques, suivant que le contentieux qui les concerne relève des juridictions de l'ordre judiciaire ou du Conseil d'Etat.

Sans doute le législateur peut-il tenir compte des différences procédurales existant entre les deux contentieux pour adapter le régime de l'indemnité de procédure aux caractéristiques de chacun d'entre eux. En revanche, de telles différences ne sont pas en mesure de justifier une discordance aussi profonde entre la situation d'une autorité publique qui succombe devant le juge civil ou devant le juge administratif, alors même que l'enjeu du litige et les parties litigantes peuvent être identiques. Ces deux législations permettent de manière incohérente qu'une autorité administrative soit plus ou moins exposée au risque financier du procès selon que, lorsqu'il dispose d'un tel choix, son adversaire décide d'agir devant le juge civil ou le Conseil d'Etat.

Il s'ensuit que le caractère objectif du contentieux devant le Conseil d'Etat ne permet pas raisonnablement de traiter à ce point différemment l'autorité publique qui est partie devant cette juridiction et l'autorité publique qui est partie à un litige devant une juridiction de l'ordre judiciaire.

B.7.3. Enfin, le critère de l'intérêt général engendre un risque d'insécurité juridique alors même que la loi du 21 avril 2007 entendait précisément éviter pareille insécurité.

B.8. Par son arrêt n° 48/2015 du 30 avril 2015, la Cour a rejeté le recours en annulation introduit contre l'article 11 de la loi du 20 janvier 2014 précité insérant un article 30/1 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Par cet arrêt, elle a jugé qu'il n'est pas contraire aux articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés notamment avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme qui garantissent, notamment, le droit à un procès équitable et le droit d'accès au juge et avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, d'imposer à l'autorité publique, partie adverse devant le Conseil d'Etat et qui succombe, le paiement d'une indemnité de procédure couvrant forfaitairement les frais et honoraires d'avocats de la partie requérante. A l'inverse, elle a jugé qu'il n'est pas davantage contraire aux mêmes dispositions d'imposer à la partie requérante devant le Conseil d'Etat le paiement d'une indemnité de procédure au profit de la partie adverse ayant obtenu gain de cause.

B.9.1. Même si, selon la Cour européenne des droits de l'homme, « les exigences de la sécurité juridique et de protection de la confiance légitime des justiciables ne consacrent pas de droit acquis à une jurisprudence constante » (CEDH, 18 décembre 2008, *Unedic c. France*, § 74), la Cour doit veiller à la cohérence de sa jurisprudence et « il est dans l'intérêt de la sécurité juridique, de la prévisibilité et de l'égalité devant la loi qu'elle ne s'écarte pas sans motif valable de ses précédents » (voy. CEDH, grande chambre, 15 octobre 2009, *Micallef c. Malte*, § 81).

B.9.2. La Cour peut ainsi estimer nécessaire de revenir sur une partie de sa jurisprudence notamment lorsque le contexte juridique dans lequel elle s'était prononcée a subi une évolution normative susceptible d'affecter la motivation de ses arrêts antérieurs. De surcroît, la sécurité juridique peut exiger qu'au terme d'un examen de sa jurisprudence, la Cour fasse évoluer certains des critères qu'elle a retenus au gré des affaires individuelles qui lui étaient soumises. En effet, « l'absence d'une approche dynamique et évolutive empêcherait tout changement ou amélioration » (CEDH, 26 mai 2011, *Legrand c. France*, § 37).

B.9.3. Sur le vu de l'évolution législative précitée ainsi que de l'arrêt précité n° 48/2015 du 30 avril 2015 et dans l'intérêt de la sécurité juridique, il s'impose de reconsidérer, dans

son ensemble, la question de la répétibilité des frais et honoraires d'avocats dans les litiges portés devant le juge civil et opposant une autorité publique agissant dans l'intérêt général et un particulier.

B.10.1. Devant les juridictions civiles, le principe de l'application des dispositions relatives à l'indemnité de procédure à toutes les parties, qu'il s'agisse de personnes privées ou d'autorités publiques agissant dans l'intérêt général, qui était le principe ayant guidé le législateur lorsqu'il a élaboré la répétibilité des frais et honoraires d'avocat, doit être réaffirmé, d'une part, pour les raisons de sécurité juridique et de cohérence législative évoquées en B.7 à B.9 et, d'autre part, en vue d'atteindre les objectifs d'efficacité et d'équité procédurales qui étaient ceux du législateur lorsqu'il a élaboré cette réglementation et qui, selon lui, ne s'opposent pas à la poursuite en toute indépendance de la mission d'intérêt général assumée par les autorités publiques.

B.10.2. Par identité de motifs, le ministère public, qui succombe dans l'action intentée devant une juridiction civile sur la base de l'article 138*bis*, § 1er, du Code judiciaire, doit pouvoir être condamné à une indemnité de procédure.

Toutefois, lorsque l'auditorat du travail agit devant le tribunal du travail sur la base de l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire, il exerce une action qui s'apparente à l'action publique exercée par le ministère public devant les juridictions pénales puisqu'elle a pour objet de constater la commission d'une infraction, et non d'obtenir simplement une réparation de nature civile. De surcroît, à la différence d'une action civile, l'introduction par l'auditeur du travail d'une action fondée sur l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire éteint l'action publique (article 20*bis* du titre préliminaire du Code de procédure pénale). Cette action se distingue ainsi des actions en cause dans les arrêts, mentionnés en B.4, n° 43/2012 (action de l'inspecteur urbaniste devant le tribunal civil), n° 36/2013 (action du fonctionnaire délégué devant le tribunal civil) et n° 42/2013 (action du procureur du Roi en annulation d'un mariage). Il convient dès lors d'exclure, contrairement à l'hypothèse de ces actions en

réparation intentées devant le tribunal civil, l'application des dispositions relatives à l'indemnité de procédure dans les relations entre l'auditorat du travail et la personne contre laquelle il agit en vertu de cette procédure particulière.

B.11. Ainsi que la Cour l'a jugé par son arrêt n° 182/2008 du 18 décembre 2008, l'application des dispositions relatives à l'indemnité de procédure à toutes les parties à un litige porté devant une juridiction civile n'entraîne pas d'effets disproportionnés, étant donné que le législateur a veillé à ne pas entraver l'accès à la justice, en établissant un système forfaitaire et en confiant, au sein de ce système, un certain pouvoir d'appréciation au juge quant au montant final de l'indemnité de procédure à laquelle la partie succombante peut être condamnée.

Par ailleurs, la réciprocité dans l'application des dispositions relatives à l'indemnité de procédure favorise l'égalité des armes entre les parties, dès lors que ce système implique qu'elles assument toutes deux le risque financier du procès.

B.12.1. Il s'ensuit que le principe d'égalité et de non-discrimination ne commande pas que l'administration fiscale, partie défenderesse dans le cadre de litiges fondés sur l'article 569, 32°, du Code judiciaire, soit traitée de la même manière que le ministère public agissant en matière pénale.

B.12.2. Les dispositions en cause ne sont dès lors pas incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elles permettent qu'une indemnité de procédure soit mise à charge de l'Etat ou d'une commune qui succombe à l'occasion d'un recours fondé sur l'article 569, 32°, du Code judiciaire.

B.12.3. Il en irait de même si le litige fiscal en cause visait à faire statuer, par le juge civil, sur la légalité d'une amende administrative, même si celle-ci devait être qualifiée de mesure à caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

En effet, un tel litige ne porte pas sur la condamnation d'une personne par le juge pénal, à la demande du ministère public ou de l'auditorat du travail. Il n'est pas davantage assimilable à l'action portée devant le juge civil par l'auditeur du travail, sur le fondement de l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire, puisque cette dernière action ne concerne que des faits pénalement répréhensibles (voy. l'amendement n° 8 du Gouvernement, *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-1610/004, p. 6; *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-1610/008, p. 8 : « il s'agit d'une action qui remplace l'action publique lorsque celle-ci est possible ») et qu'elle s'inscrit dans le prolongement des missions dévolues à l'auditorat du travail en matière pénale.

B.13. Les questions préjudicielles dans les affaires n^{os} 5809 et 5843 appellent une réponse négative.

En ce qui concerne la faculté de condamner, dans le cadre d'un litige fiscal, le contribuable à une indemnité de procédure

B.14. Compte tenu de ce qui a été exposé en B.2.2 et de la réponse apportée aux questions préjudicielles posées dans les affaires n^{os} 5809 et 5843, contenue en B.12.2, il n'y a pas lieu de répondre aux questions posées dans les affaires n^{os} 5839 et 5882.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Les articles 1017, 1018 et 1022 du Code judiciaire, ce dernier article avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 février 2010 « modifiant les articles 1022 du Code judiciaire et 162*bis* du Code d'Instruction criminelle » et de la loi du 25 avril 2014 « visant à corriger plusieurs lois réglant une matière visée à l'article 78 de la Constitution », ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

- Les questions préjudicielles dans les affaires n^{os} 5839 et 5882 n'appellent pas de réponse.

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 21 mai 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels

Numéro du rôle : 5841
Arrêt n° 68/2015 du 21 mai 2015

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 1017, alinéa 1er, du Code judiciaire, lu en combinaison avec les articles 1018 et 1022 du Code judiciaire, posée par la Cour d'appel de Gand.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 30 janvier 2014 en cause de Sonja Vansteene et Adel Belal contre l'officier de l'état civil de la ville d'Ostende, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 12 février 2014, la Cour d'appel de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1017, alinéa 1er, du Code judiciaire, combiné avec les articles 1018 et 1022 du Code judiciaire, interprété de la même manière que dans les arrêts du 25 avril 2013 (n° 57/2013) et du 26 septembre 2013 (n° 132/2013), viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle, dans un litige porté devant le juge civil sur la base de l'article 146bis *juncto* l'article 167 du Code civil, l'officier de l'état civil qui mène une défense contre l'appel formé contre sa décision de refus ne peut, en tant que partie qui a succombé, au sens de l'article 1017, alinéa 1er, du Code judiciaire, être condamné à une indemnité de procédure, alors que les particuliers qui font appel de la décision de refus doivent, en tant que partie qui a succombé, au sens de l'article 1017, alinéa 1er, du Code judiciaire, être condamnés à une indemnité de procédure, cependant que :

- l'article 1017, alinéa 1er, du Code judiciaire mentionne uniquement ' la partie qui a succombé ', sans distinguer selon que cette partie qui a succombé agit ou non dans l'intérêt général;

- en matière d'urbanisme, plus précisément dans le cadre de procédures portant sur des actions en réparation et des ordres de cessation, le particulier à l'égard duquel une action des autorités publiques est déclarée fondée n'est pas tenu de payer une indemnité de procédure aux autorités publiques ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Ronse et Me G. Dewulf, avocats au barreau de Courtrai, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 25 novembre 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 17 décembre 2014 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 17 décembre 2014.

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*

L'officier de l'état civil de la ville d'Ostende refuse de célébrer le mariage entre Sonja Vansteene et Adel Belal parce qu'il estime qu'il s'agit d'un mariage de complaisance. Les candidats au mariage font appel de cette décision, mais leur action est rejetée par le Tribunal de première instance de Bruges et ensuite par la Cour

d'appel de Gand. Dans le cadre de l'octroi de l'indemnité de procédure, la Cour d'appel de Gand soulève d'office la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres retrace la jurisprudence de la Cour relative à l'indemnité de procédure à charge du fonctionnaire public qui intente une action en justice dans l'intérêt général.

Par son arrêt n° 182/2008 du 18 décembre 2008, la Cour a jugé que le principe d'égalité et de non-discrimination n'est pas violé en ce que le ministère public ne peut, dans une affaire pénale, être condamné au paiement d'une indemnité de procédure, contrairement à une partie civile. La Cour a considéré dans cette affaire qu'il existait des différences fondamentales entre le ministère public, qui agit dans l'intérêt général, et la partie civile, qui poursuit uniquement son intérêt personnel.

Ensuite, par ses arrêts n^{os} 83/2011, 43/2012, 36/2013, 42/2013, 57/2013 et 132/2013, la Cour a chaque fois considéré qu'une autre catégorie de fonctionnaires publics qui intente une action dans l'intérêt général devait être dispensée du paiement d'une indemnité de procédure, étant donné que la décision d'agir en justice dans l'intérêt général devait pouvoir être prise en toute indépendance, sans que d'éventuels frais doivent être pris en compte. Ces arrêts concernaient respectivement l'auditeur du travail qui intente une action sur la base de l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire, l'inspecteur urbaniste qui intente une action en réparation sur la base de l'article 6.1.43 du Code flamand de l'aménagement du territoire, le fonctionnaire délégué qui intente une action en réparation sur la base de l'article 157 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie, le procureur du Roi, dans le cadre d'une action en annulation d'un mariage, et l'officier de l'état civil, dans le cadre d'un recours contre sa décision de ne pas célébrer un mariage parce qu'il s'agirait d'un mariage de complaisance.

A.2.1. Le Conseil des ministres déduit de l'arrêt n° 57/2013 précité que le citoyen ne doit pas payer d'indemnité de procédure dans les affaires dans lesquelles le fonctionnaire public qui intente une action dans l'intérêt général ne doit pas davantage le faire, du moins si la procédure en question a pour but de garantir la protection des droits fondamentaux du citoyen.

A.2.2. Etant donné que le recours contre le refus de célébrer un mariage porte sur la protection du droit fondamental au mariage, consacré par l'article 12 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 23.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Conseil des ministres estime que la présente question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

- B -

B.1.1. L'article 1017, alinéa 1er, du Code judiciaire dispose :

« Tout jugement définitif prononce, même d'office, la condamnation aux dépens contre la partie qui a succombé, à moins que des lois particulières n'en disposent autrement et sans préjudice de l'accord des parties que, le cas échéant, le jugement décrète ».

L'article 1018 du Code judiciaire dispose :

« Les dépens comprennent :

1° les droits divers, de greffe et d'enregistrement, ainsi que les droits de timbre qui ont été payés avant l'abrogation du Code des droits de timbre;

2° le coût et les émoluments et salaires des actes judiciaires;

3° le coût de l'expédition du jugement;

4° les frais de toutes mesures d'instruction, notamment la taxe des témoins et des experts;

5° les frais de déplacement et de séjour des magistrats, des greffiers et des parties, lorsque leur déplacement a été ordonné par le juge, et les frais d'actes, lorsqu'ils ont été faits dans la seule vue du procès;

6° l'indemnité de procédure visée à l'article 1022;

7° les honoraires, les émoluments et les frais du médiateur désigné conformément à l'article 1734.

La conversion en euros des sommes servant de base de calcul des dépens visés à l'alinéa 1er s'opère le jour où est prononcé le jugement ou l'arrêt de condamnation aux dépens ».

L'article 1022 du Code judiciaire dispose :

« L'indemnité de procédure est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause.

Après avoir pris l'avis de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et de l'Orde van Vlaamse Balies, le Roi établit par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les montants de base, minima et maxima de l'indemnité de procédure, en fonction notamment de la nature de l'affaire et de l'importance du litige.

A la demande d'une des parties, éventuellement formulée sur interpellation par le juge, celui-ci peut, par décision spécialement motivée, soit réduire l'indemnité soit l'augmenter, sans pour autant dépasser les montants maxima et minima prévus par le Roi. Dans son appréciation, le juge tient compte :

- de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité;

- de la complexité de l'affaire;

- des indemnités contractuelles convenues pour la partie qui obtient gain de cause;
- du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

Si la partie succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, l'indemnité de procédure est fixée au minimum établi par le Roi, sauf en cas de situation manifestement déraisonnable. Le juge motive spécialement sa décision sur ce point.

Lorsque plusieurs parties bénéficient de l'indemnité de procédure à charge d'une même partie succombante, son montant est au maximum le double de l'indemnité de procédure maximale à laquelle peut prétendre le bénéficiaire qui est fondé à réclamer l'indemnité la plus élevée. Elle est répartie entre les parties par le juge.

Aucune partie ne peut être tenue au paiement d'une indemnité pour l'intervention de l'avocat d'une autre partie au-delà du montant de l'indemnité de procédure ».

B.1.2. L'article 2 de la loi du 21 février 2010 « modifiant les articles 1022 du Code judiciaire et 162*bis* du Code d'Instruction criminelle » a inséré un alinéa dans l'article 1022 du Code judiciaire en vertu duquel aucune indemnité de procédure n'est due à charge de l'Etat lorsque le ministère public intervient par voie d'action dans les procédures civiles, conformément à l'article 138*bis*, § 1er, du même Code, ou lorsque l'auditorat du travail intente une action devant les juridictions du travail, conformément à l'article 138*bis*, § 2, du même Code.

L'article 17 de la loi du 25 avril 2014 « visant à corriger plusieurs lois réglant une matière visée à l'article 78 de la Constitution » a complété ledit alinéa en prévoyant qu'aucune indemnité de procédure n'est due à charge de l'Etat lorsqu'une personne morale de droit public agit dans l'intérêt général en tant que partie dans une procédure.

Ces deux lois ne sont pas encore entrées en vigueur et plusieurs recours en annulation ont été introduits contre l'article 17 de la loi du 25 avril 2014.

B.2.1. Le juge *a quo* demande à la Cour si les dispositions en cause sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle les parties ayant succombé dans leur recours, fondé sur l'article 167 du Code civil, contre le refus de

l'officier de l'état civil de célébrer leur mariage sont tenues au paiement d'une indemnité de procédure alors que (1) l'officier de l'état civil, lorsqu'il succombe à l'occasion d'un tel recours, n'est pas tenu au paiement d'une indemnité de procédure, (2) l'article 1017 du Code judiciaire ne fait aucune distinction selon la qualité de la partie succombante et (3) le particulier ayant succombé dans le cadre de procédures portant sur des actions en réparation et des ordres de cessation urbanistiques n'est pas tenu de payer une indemnité de procédure.

B.2.2. L'article 146*bis* du Code civil dispose :

« Il n'y a pas de mariage lorsque, bien que les consentements formels aient été donnés en vue de celui-ci, il ressort d'une combinaison de circonstances que l'intention de l'un au moins des époux n'est manifestement pas la création d'une communauté de vie durable, mais vise uniquement l'obtention d'un avantage en matière de séjour, lié au statut d'époux ».

L'article 167 du Code civil, dans la version applicable à l'instance soumise au juge *a quo*, dispose :

« L'officier de l'état civil refuse de célébrer le mariage lorsqu'il apparaît qu'il n'est pas satisfait aux qualités et conditions prescrites pour contracter mariage, ou s'il est d'avis que la célébration est contraire aux principes de l'ordre public.

S'il existe une présomption sérieuse qu'il n'est pas satisfait aux conditions visées à l'alinéa précédent, l'officier de l'état civil peut surseoir à la célébration du mariage, le cas échéant après avoir recueilli l'avis du procureur du Roi de l'arrondissement judiciaire dans lequel les requérants ont l'intention de contracter mariage, pendant un délai de deux mois au plus à partir de la date de mariage choisie par les parties intéressées, afin de procéder à une enquête complémentaire.

S'il n'a pas pris de décision définitive dans le délai prévu à l'alinéa précédent, l'officier de l'état civil doit célébrer le mariage, même dans les cas où le délai de six mois visé à l'article 165, § 3, est expiré.

Dans le cas d'un refus visé à l'alinéa premier, l'officier de l'état civil notifie sans délai sa décision motivée aux parties intéressées. Une copie, accompagnée d'une copie de tous documents utiles en est, en même temps, transmise au procureur du Roi de l'arrondissement judiciaire dans lequel le refus a été exprimé.

Si l'un des futurs époux ou les deux ne sont pas inscrits, au jour du refus, dans les registres de la population, le registre des étrangers ou le registre d'attente de la commune, ou n'y ont pas leur résidence actuelle, la décision de refus est également immédiatement notifiée à l'officier de l'état civil de la commune où ce futur époux ou ces futurs époux sont inscrits dans l'un de ces registres ou ont leur résidence actuelle.

Le refus de l'officier de l'état civil de célébrer le mariage est susceptible de recours par les parties intéressées pendant un délai d'un mois, devant le tribunal de première instance ».

B.3.1. Le principe établi par les dispositions précitées du Code judiciaire est que toute partie qui succombe est tenue au paiement de l'indemnité de procédure, laquelle est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause.

B.3.2. Par ces dispositions issues de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, le législateur entendait mettre fin à l'insécurité juridique qui résultait d'une jurisprudence très disparate en la matière (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1686/5, p. 14).

Il voulait, par ailleurs, éviter qu'un nouveau procès doive être intenté afin d'obtenir la réparation du dommage consistant dans les frais et honoraires d'avocat consentis par la partie victorieuse.

Enfin, le législateur entendait supprimer la différence de traitement, concernant le risque financier du procès, entre les parties à un procès civil, chacune d'elles poursuivant, en principe, la défense de ses intérêts personnels. Plus particulièrement, le choix du législateur d'ancrer la répétibilité dans le droit procédural civil et de faire de l'indemnité de procédure une participation forfaitaire dans les frais et honoraires de l'avocat de la partie gagnante, à charge de la partie ayant succombé, visait à traiter de manière identique toutes les parties à un procès civil, en répartissant également entre elles le risque financier. Un tel objectif est conforme au principe d'égalité d'accès à la justice, tel qu'il est garanti par l'article 6.1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.3.3. La même loi du 21 avril 2007 a cependant exclu toute répétibilité des frais et honoraires d'avocats dans les relations entre le prévenu et le ministère public. Les articles 128, 162*bis*, 194 et 211 du Code d'instruction criminelle n'étendent le principe de la répétibilité aux affaires pénales qu'à l'égard des relations entre le prévenu et la partie civile.

Par son arrêt n° 182/2008 du 18 décembre 2008 concernant les recours en annulation de la loi du 21 avril 2007, la Cour a jugé que les différences fondamentales entre le ministère public, lequel est chargé, dans l'intérêt de la société, de la recherche et de la poursuite des infractions et exerce l'action publique, et la partie civile, qui poursuit son intérêt propre, pouvaient justifier la non-application, à charge de l'Etat, du système d'indemnisation forfaitaire prévu par la loi du 21 avril 2007.

Un tel régime spécifique se justifie compte tenu, d'une part, de la nature particulière du contentieux pénal, qui a pour objet de poursuivre et de réprimer les infractions et qui ne vise ni à faire constater l'existence ou la violation d'un droit subjectif, ni à statuer, en principe, sur la légalité d'un acte d'une autorité publique, et eu égard, d'autre part, à la mission spécifique dévolue au ministère public ou à l'auditorat du travail en matière pénale - qui sont chargés d'exercer l'action publique au nom de la société. Enfin, le ministère public et l'auditorat du travail qui, en matière de droit pénal social, assume les fonctions du ministère public (articles 145 et 152 du Code judiciaire) ou qui exerce devant le tribunal du travail l'action prévue par l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire, qui s'apparente à l'action publique exercée par le ministère public devant les juridictions pénales puisqu'elle a pour objet de constater la commission d'une infraction, voient leurs fonctions consacrées et leur indépendance garantie par l'article 151, § 1er, de la Constitution.

B.4. La Cour eut à connaître de plusieurs questions préjudicielles mettant en cause l'application de l'indemnité de procédure prévue à l'article 1022 du Code judiciaire, dans le cadre de litiges portés devant le juge civil mais impliquant une autorité publique et se distinguant, dès lors, des litiges civils où les deux parties ne poursuivent que la défense de leurs intérêts privés.

A diverses reprises, la Cour jugea que, compte tenu de la proximité des missions assumées par ces autorités et des fonctions exercées par le ministère public agissant en matière pénale, et spécialement de l'existence dans les deux cas d'une mission d'intérêt général, il convenait de traiter ces autorités publiques, parties demanderesse ou défenderesse dans le cadre d'un litige civil, de la même manière que le ministère public agissant en matière pénale et, partant, d'exclure tout paiement de l'indemnité de procédure dans le cadre des litiges opposant de telles autorités publiques à un particulier.

Par son arrêt n° 83/2011 du 18 mai 2011, la Cour a ainsi dit pour droit que l'article 1022 du Code judiciaire, avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 février 2010, violait les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'une indemnité de procédure pouvait être mise à charge de l'Etat belge lorsque l'auditorat du travail succombait dans son action intentée sur la base de l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire. La Cour considéra en effet que le principe d'égalité et de non-discrimination exigeait que ces actions, qui sont intentées par un organe public au nom de l'intérêt général et en toute indépendance, soient traitées de la même manière que les actions pénales.

Par son arrêt n° 43/2012 du 8 mars 2012, la Cour s'est prononcée de façon analogue quant à l'action en réparation intentée devant le tribunal civil par l'inspecteur urbaniste, sur la base de l'article 6.1.43 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

Par son arrêt n° 36/2013 du 7 mars 2013, la Cour a abouti à la même conclusion en ce qui concerne l'action en réparation intentée devant le tribunal civil par le fonctionnaire délégué, en vertu de l'article 157 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie.

Par son arrêt n° 42/2013 du 21 mars 2013, la Cour a jugé que l'article 1022 du Code judiciaire, avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 février 2010, violait les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'une indemnité de procédure pouvait être mise à charge de l'Etat

belge lorsque le procureur du Roi succombe dans son action en annulation d'un mariage, intentée en vertu de l'article 184 du Code civil.

Par son arrêt n° 57/2013 du 25 avril 2013, la Cour a jugé que, pour des motifs analogues à ceux de l'arrêt n° 135/2009, du 1er septembre 2009, et de l'arrêt n° 83/2011 précité, aucune indemnité de procédure ne pouvait être imposée à l'autorité qui requiert des mesures de réparation en matière d'urbanisme, mais qu'aucune indemnité de procédure ne pouvait non plus lui être octroyée.

Par son arrêt n° 132/2013 du 26 septembre 2013, la Cour a jugé que l'article 1022 du Code judiciaire, avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 février 2010, violait les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'une indemnité de procédure pouvait être mise à charge de l'officier de l'état civil lorsqu'il succombait dans un recours fondé sur l'article 167 du Code civil, intenté contre son refus de célébrer un mariage. La Cour a en effet considéré que l'officier de l'état civil devait s'opposer au mariage lorsqu'il estimait qu'il s'agissait d'un mariage de complaisance et qu'une telle décision était adoptée en vue de préserver exclusivement l'ordre public et, en définitive, l'intérêt général, si bien qu'il importait que l'officier de l'état civil puisse agir en toute indépendance.

B.5.1. Comme il est dit en B.1.2, le législateur a, par deux fois, modifié l'article 1022 du Code judiciaire.

Le dernier alinéa de l'article 1022, qui n'est pas encore entré en vigueur, dispose :

« Aucune indemnité n'est due à charge de l'Etat :

1° lorsque le ministère public intervient par voie d'action dans les procédures civiles conformément à l'article 138*bis*, § 1er;

2° lorsque l'auditorat du travail intente une action devant les juridictions du travail conformément à l'article 138*bis*, § 2.

3° lorsqu'une personne morale de droit public agit dans l'intérêt général, en tant que partie dans une procédure ».

B.5.2. Cette évolution législative a été guidée par le souci de répondre à la jurisprudence rappelée en B.4. (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3098/005, p. 3).

B.6.1. En revanche, le législateur a, par la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat, introduit le principe de la répétibilité au Conseil d'Etat. L'article 11 de cette loi insère un article 30/1 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui dispose :

« Art. 30/1. § 1er. La section du contentieux administratif peut accorder une indemnité de procédure qui est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause.

Après avoir pris l'avis de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et de ' l'Orde van Vlaamse Balies ', le Roi établit par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les montants de base, minima et maxima de l'indemnité de procédure, en fonction notamment de la nature de l'affaire et de l'importance du litige.

§ 2. La section du contentieux administratif peut, par décision spécialement motivée, soit réduire l'indemnité soit l'augmenter, sans pour autant dépasser les montants maxima et minima prévus par le Roi. Dans son appréciation, elle tient compte :

1° de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité;

2° de la complexité de l'affaire;

3° du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

Si la partie succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, l'indemnité de procédure est fixée au montant minimum établi par le Roi, sauf en cas de situation manifestement déraisonnable. Sur ce point, la section du contentieux administratif motive spécialement sa décision de diminution ou d'augmentation.

Lorsque plusieurs parties bénéficient de l'indemnité de procédure à charge d'une ou de plusieurs parties succombantes, son montant est au maximum le double de l'indemnité de procédure maximale à laquelle peut prétendre le bénéficiaire qui est fondé à réclamer l'indemnité la plus élevée. Elle est répartie entre les parties par la section du contentieux administratif.

Aucune partie ne peut être tenue au paiement d'une indemnité pour l'intervention de l'avocat d'une autre partie au-delà du montant de l'indemnité de procédure. Les parties intervenantes ne peuvent être tenues au paiement ou bénéficier de cette indemnité ».

B.6.2. Par cette loi du 20 janvier 2014, le législateur permet de trancher la question de la répétibilité des frais et honoraires d'avocat au cours de la procédure pour laquelle ces frais d'avocat ont été consentis. Il est ainsi évité que la procédure devant le Conseil d'Etat doive être suivie d'une nouvelle action devant le juge civil, ce qui assure une plus grande efficacité procédurale et favorise l'accès à la justice en réduisant les coûts de procédure.

En outre, par cette modification apportée aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le législateur a explicitement accepté que la poursuite de l'intérêt général par une des parties à la procédure n'était pas exclusive de la condamnation de celle-ci à une indemnité de procédure lorsqu'elle succombe dans ses prétentions. La Cour accorde à cet égard une importance particulière à ce que le législateur ait choisi, pour l'essentiel, de transposer au contentieux porté devant le Conseil d'Etat le régime de la répétibilité prévu par l'article 1022 du Code judiciaire, alors même que ce régime est destiné à régir, en principe, la répartition des risques du procès dans le cadre de litiges opposant des personnes privées, poursuivant la satisfaction de leurs intérêts.

B.6.3. Il s'ensuit que le législateur a expressément admis que l'imposition d'une indemnité de procédure forfaitaire n'était pas, en tant que telle, de nature à menacer l'indépendance avec laquelle les autorités publiques doivent assurer - en étant, le cas échéant, partie à une procédure juridictionnelle - la mission d'intérêt général qui leur a été confiée.

B.7.1. Cette prise de position du législateur marque une césure essentielle dans l'évolution du régime de l'indemnité de procédure et a pour effet que, bien qu'elles poursuivent, comme le ministère public ou l'auditorat du travail en matière pénale, une mission d'intérêt général, les autorités publiques, parties demanderesse ou défenderesse dans le cadre d'un litige civil, peuvent être soumises au régime de l'indemnité de procédure.

B.7.2. Par ailleurs, la coexistence de l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et de l'alinéa 8, 3°, de l'article 1022 du Code judiciaire, lorsqu'il entrera en vigueur, créera des différences de traitement qui paraissent difficilement justifiables. Il en va ainsi de la différence de traitement entre le particulier qui se trouve en litige avec une autorité

publique, selon que ce litige est porté devant une juridiction de l'ordre judiciaire ou devant le Conseil d'Etat. Il en va de même de la différence de traitement entre les autorités publiques, suivant que le contentieux qui les concerne relève des juridictions de l'ordre judiciaire ou du Conseil d'Etat.

Sans doute le législateur peut-il tenir compte des différences procédurales existant entre les deux contentieux pour adapter le régime de l'indemnité de procédure aux caractéristiques de chacun d'entre eux. En revanche, de telles différences ne sont pas en mesure de justifier une discordance aussi profonde entre la situation d'une autorité publique qui succombe devant le juge civil ou devant le juge administratif, alors même que l'enjeu du litige et les parties litigantes peuvent être identiques. Ces deux législations permettent, de manière incohérente, qu'une autorité administrative soit plus ou moins exposée au risque financier du procès selon que, lorsqu'il dispose d'un tel choix, son adversaire décide d'agir devant le juge civil ou devant le Conseil d'Etat.

Il s'ensuit que le caractère objectif du contentieux devant le Conseil d'Etat ne permet pas raisonnablement de traiter à ce point différemment l'autorité publique qui est partie devant cette juridiction et l'autorité publique qui est partie à un litige devant une juridiction de l'ordre judiciaire.

B.7.3. Enfin, le critère de l'intérêt général engendre un risque d'insécurité juridique, alors même que la loi du 21 avril 2007 entendait précisément éviter pareille insécurité.

B.8. Par arrêt n° 48/2015 du 30 avril 2015, la Cour a rejeté le recours en annulation introduit contre l'article 11 précité de la loi du 20 janvier 2014, insérant un article 30/1 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Par cet arrêt, elle a jugé qu'il n'était pas contraire aux articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés notamment avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantissent entre autres le droit à un procès équitable et le droit d'accès au juge, et avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, d'imposer à l'autorité publique, partie adverse devant le Conseil d'Etat et qui succombe, le paiement d'une indemnité de procédure couvrant forfaitairement les frais et honoraires d'avocats de la partie requérante. A l'inverse, elle a jugé

qu'il n'était pas davantage contraire aux mêmes dispositions d'imposer à la partie requérante devant le Conseil d'Etat le paiement d'une indemnité de procédure au profit de la partie adverse ayant obtenu gain de cause.

B.9.1. Même si, selon la Cour européenne des droits de l'homme, « les exigences de la sécurité juridique et de protection de la confiance légitime des justiciables ne consacrent pas de droit acquis à une jurisprudence constante » (CEDH, 18 décembre 2008, *Unedic c. France*, § 74), la Cour doit veiller à la cohérence de sa jurisprudence et « il est dans l'intérêt de la sécurité juridique, de la prévisibilité et de l'égalité devant la loi qu'elle ne s'écarte pas sans motif valable de ses précédents » (voy. CEDH, grande chambre, 15 octobre 2009, *Micaleff c. Malte*, § 81).

B.9.2. La Cour peut ainsi estimer nécessaire de revenir sur une partie de sa jurisprudence, notamment lorsque le contexte juridique dans lequel elle s'était prononcée a subi une évolution normative susceptible d'affecter la motivation de ses arrêts antérieurs. De surcroît, la sécurité juridique peut exiger qu'au terme d'un examen de sa jurisprudence, la Cour fasse évoluer certains des critères qu'elle a retenus au gré des affaires individuelles qui lui étaient soumises. En effet, « l'absence d'une approche dynamique et évolutive empêcherait tout changement ou amélioration » (CEDH, 26 mai 2011, *Legrand c. France*, § 37).

B.9.3. Sur le vu de l'évolution législative précitée ainsi que de l'arrêt précité n° 48/2015, du 30 avril 2015, et dans l'intérêt de la sécurité juridique, il s'impose de reconsidérer, dans son ensemble, la question de la répétibilité des frais et honoraires d'avocats dans les litiges portés devant le juge civil et opposant une autorité publique agissant dans l'intérêt général et un particulier.

B.10.1. Devant les juridictions civiles, le principe de l'application des dispositions relatives à l'indemnité de procédure à toutes les parties, qu'il s'agisse de personnes privées ou d'autorités publiques agissant dans l'intérêt général, qui était le principe ayant guidé le législateur lorsqu'il a élaboré la répétibilité des frais et honoraires d'avocat, doit être réaffirmé, d'une part, pour les raisons de sécurité juridique et de cohérence législative évoquées en B.7 à B.9 et, d'autre part, en vue d'atteindre les objectifs d'efficacité et d'équité

procédurales qui étaient ceux du législateur lorsqu'il a élaboré cette réglementation et qui, selon lui, ne s'opposent pas à la poursuite en toute indépendance de la mission d'intérêt général assumée par les autorités publiques.

B.10.2. Par identité de motifs, le ministère public qui succombe dans l'action intentée devant une juridiction civile sur la base de l'article 138*bis*, § 1er, du Code judiciaire doit pouvoir être condamné à une indemnité de procédure.

Toutefois, lorsque l'auditorat du travail agit devant le tribunal du travail sur la base de l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire, il intente une action qui s'apparente à l'action publique exercée par le ministère public devant les juridictions pénales, puisqu'elle a pour objet de constater la commission d'une infraction et non d'obtenir simplement une réparation de nature civile. De surcroît, à la différence d'une action civile, l'introduction par l'auditeur du travail d'une action fondée sur l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire éteint l'action publique (article 20*bis* du titre préliminaire du Code de procédure pénale). Cette action se distingue ainsi des actions en cause dans les arrêts n° 43/2012 (action de l'inspecteur urbaniste devant le tribunal civil), n° 36/2013 (action du fonctionnaire délégué devant le tribunal civil) et n° 42/2013 (action du procureur du Roi en annulation d'un mariage), mentionnés en B.4. Il convient dès lors d'exclure, contrairement à l'hypothèse de ces actions en réparation intentées devant le tribunal civil, l'application des dispositions relatives à l'indemnité de procédure dans les relations entre l'auditorat du travail et la personne contre laquelle il agit en vertu de cette procédure particulière.

B.11. Ainsi que la Cour l'a jugé par son arrêt n° 182/2008, du 18 décembre 2008, l'application des dispositions relatives à l'indemnité de procédure à toutes les parties à un litige porté devant une juridiction civile n'entraîne pas d'effets disproportionnés, étant donné que le législateur a veillé à ne pas entraver l'accès à la justice, en établissant un système forfaitaire et en confiant, à l'intérieur de ce système, un certain pouvoir d'appréciation au juge quant au montant final de l'indemnité de procédure à laquelle la partie succombante peut être condamnée.

Par ailleurs, la réciprocité dans l'application des dispositions relatives à l'indemnité de procédure favorise l'égalité des armes entre les parties, dès lors que ce système implique qu'elles assument toutes deux le risque financier du procès.

B.12. Dès lors que les dispositions en cause doivent être interprétées comme n'empêchant pas l'officier de l'état civil succombant dans un litige porté devant le juge civil sur la base de l'article 146*bis* *juncto* l'article 167 du Code civil d'être condamné au paiement de l'indemnité de procédure au profit des personnes ayant introduit un recours contre sa décision de refus de célébrer le mariage, la différence de traitement évoquée par la question préjudicielle est inexistante.

B.13. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 1017, alinéa 1er, 1018 et 1022 du Code judiciaire, ce dernier article avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 février 2010 « modifiant les articles 1022 du Code judiciaire et 162*bis* du Code d'Instruction criminelle » et de la loi du 25 avril 2014 « visant à corriger plusieurs lois réglant une matière visée à l'article 78 de la Constitution », ne violent 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 21 mai 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen

Numéro du rôle : 5887
Arrêt n° 69/2015 du 21 mai 2015

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 1022 du Code judiciaire, posée par le Tribunal de police de Flandre occidentale, division Courtrai.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 2 avril 2014 en cause de l'ASBL « Racing Club Roeselare » contre la ville de Roulers, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 14 avril 2014, le Tribunal de police de Flandre occidentale, division Courtrai, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1022 du Code judiciaire viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'une indemnité de procédure est mise à la charge de la commune qui succombe dans le cadre d'un recours introduit sur la base de l'article 119*bis*, § 12, de la nouvelle loi communale contre une décision rendue par son fonctionnaire chargé des sanctions administratives communales, dans le cadre duquel elle agit dans l'intérêt général et pour préserver l'ordre public, alors que le ministère public, lorsqu'il intente une action publique, peut exercer ladite action en toute indépendance, sans devoir tenir compte d'un quelconque risque financier afférent au procès ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- l'ASBL « Racing Club Roeselare », assistée et représentée par Me B. De Becker et Me B. Van Dorpe, avocats au barreau de Courtrai;

- la ville de Roulers, assistée et représentée par Me S. Ronse et Me M. Gees, avocats au barreau de Courtrai;

- l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, assistée et représenté par Me V. Letellier, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me D. Grégoire, Me P. Slegers et Me C. Pouppez, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me A. Wirtgen, avocat au barreau de Bruxelles.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'Ordre des barreaux francophones et germanophone;

- le Gouvernement wallon;

- le Conseil des ministres.

Par ordonnance du 16 décembre 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 14 janvier 2015 et l'affaire mise en délibéré.

A la suite de la demande d'une partie à être entendue, introduite dans le délai précité, la Cour, par ordonnance du 13 janvier 2015, a fixé l'audience au 4 février 2015.

A l'audience publique du 4 février 2015 :

- ont comparu :
 - . Me M. Gees, qui comparaisait également *loco* Me S. Ronse, pour la ville de Roulers;
 - . Me V. Letellier, pour l'Ordre des barreaux francophones et germanophone;
 - . Me P. Slegers, qui comparaisait également *loco* Me D. Grégoire et Me C. Pouppez, pour le Gouvernement wallon;
 - . Me K. Caluwaert, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me A. Wirtgen, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe 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*

Sur la base d'une plainte déposée par un riverain, le fonctionnaire communal compétent a constaté une infraction à l'article 2.5.5.1 du règlement général coordonné de police de la ville, à savoir l'émission de nuisances sonores par l'ASBL « Racing Club Roeselare », partie demanderesse devant le juge *a quo*. A la suite de ce constat, une sanction administrative communale de 250 euros a été infligée, le 12 février 2013, à la partie demanderesse devant le juge *a quo*.

L'ASBL « Racing Club Roeselare » a introduit un recours devant le Tribunal de police de Flandre occidentale, division Courtrai, aux termes duquel elle demande d'annuler la décision attaquée et de condamner la ville de Roulers aux dépens. Par jugement du 2 avril 2014, le Tribunal de police a déclaré la demande recevable et fondée et a annulé la décision infligeant la sanction administrative communale.

Le Tribunal de police constate ensuite qu'il existe une controverse quant à l'éventuelle obligation de la ville de Roulers de payer une indemnité de procédure à l'ASBL « Racing Club Roeselare ». En conséquence, le Tribunal de police pose la question préjudicielle citée plus haut.

III. En droit

- A -

A.1. L'ASBL « Racing Club Roeselare », partie demanderesse devant le juge *a quo*, estime que la question préjudicielle appelle une réponse négative, et ce pour quatre raisons.

En premier lieu, elle observe qu'aux termes de l'arrêté royal du 28 mars 2014 relatif à l'indemnité de procédure visée à l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, il est possible de condamner toute autorité administrative qui est défenderesse dans une procédure devant le Conseil d'Etat au paiement d'une indemnité de procédure si elle agit devant le Conseil d'Etat en tant qu'autorité défenderesse dans le cadre d'une demande de suspension ou en annulation d'une sanction administrative de suspension, de retrait ou de fermeture infligée par le collège des bourgmestre et échevins. Que l'autorité soit considérée en principe comme agissant dans l'intérêt général n'est pas de nature à la dispenser d'une condamnation au paiement d'une indemnité de procédure.

Ensuite, l'intentement d'une action pénale par le ministère public n'implique pas un jugement ou une décision sur l'infraction, la faute et la peine mais constitue seulement une étape procédurale afin de saisir du dossier pénal le juge répressif devant lequel le prévenu peut exercer ses droits de défense, de sorte qu'un juge indépendant puisse en connaître. Par conséquent, la dispense légale du paiement d'une indemnité de procédure ne peut être dissociée du fait que l'instance judiciaire chargée des poursuites doit précisément intenter une action publique pour rendre cette défense possible et qu'elle est en conséquence obligée d'intenter cette action, afin que les droits de défense puissent être respectés. L'action pénale précitée diffère substantiellement de la sanction administrative prise par le fonctionnaire chargé des sanctions administratives communales. A la différence du ministère public, ce fonctionnaire peut seulement infliger une amende lorsque, après avoir pris connaissance des observations de l'intéressé, l'infraction et la faute sont établies. Par ailleurs, l'infliction d'une amende illégale ou irrégulière est en principe à l'origine d'une faute civile, tandis que des poursuites pénales qui conduisent à un acquittement ne constituent pas une telle faute.

En troisième lieu, le fonctionnaire chargé des sanctions administratives communales qui inflige une telle sanction ne saurait être assimilé au ministère public qui intente une action publique, parce que ce fonctionnaire a été désigné par le conseil communal au sein de son personnel et que le montant de l'amende administrative imposée revient à la commune. Le fonctionnaire chargé des sanctions administratives communales ne bénéficie pas d'un statut suffisamment indépendant de la commune.

En dernier lieu, selon la partie demanderesse devant le juge *a quo*, le droit à l'aide juridique constitue un droit fondamental qui trouve appui dans la Constitution et dans les traités internationaux. Ce droit est violé lorsque les frais nécessaires pour contester une sanction administrative communale irrégulière d'un montant de 250 euros sont inévitablement plus élevés que cette amende et ne sont pas couverts au moins partiellement par l'indemnité de procédure, de sorte que contester avec succès une amende administrative communale irrégulière entraîne un préjudice encore plus élevé que le paiement de celle-ci.

A.2. La ville de Roulers considère que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative. Un fonctionnaire chargé des sanctions administratives communales qui a perdu un procès et une partie ordinaire au procès dans le même cas ne sauraient être traités de la même manière, étant donné qu'ils se trouvent dans des situations essentiellement différentes. Lorsqu'il inflige une amende administrative communale, le fonctionnaire chargé des sanctions administratives communales ne poursuit pas un intérêt privé mais agit seulement dans le cadre de son obligation légale spécifique, dans l'intérêt général et pour sauvegarder l'ordre public. Lorsque le justiciable introduit un recours contre une sanction administrative communale, le fonctionnaire chargé de celles-ci, ou du moins la commune, devient, du fait de la loi, partie dans une procédure judiciaire. Dans une telle procédure également, le fonctionnaire chargé des sanctions administratives communales agit exclusivement dans l'intérêt général et pour sauvegarder l'ordre public. Une partie ordinaire au procès poursuit en revanche uniquement des intérêts privés.

La jurisprudence de la Cour, contenue dans son arrêt n° 180/2013, s'applique *mutatis mutandis* au litige ayant donné lieu à la question préjudicielle soumise à l'examen. Eu égard à la tâche spécifique que leur a confiée la loi, tant le ministère public, l'auditorat du travail, l'inspecteur urbaniste, l'officier de l'Etat civil que le fonctionnaire chargé des sanctions administratives se trouvent dans une situation qui diffère essentiellement de celle d'une partie ordinaire au procès.

A.3. Le Conseil des ministres observe tout d'abord que le juge *a quo* s'est manifestement trompé dans la formulation de la question préjudicielle, étant donné qu'il ne saurait y avoir de traitement inégal injustifié si aucune inégalité de traitement n'est présente. En effet, l'article 1022 du Code judiciaire, en cause, peut recevoir une interprétation conforme à la Constitution, aux termes de laquelle une indemnité de procédure ne peut être réclamée à la commune, même si elle a succombé dans l'instance (voy. également les arrêts n^{os} 146/2009, 110/2009, 53/2010, 78/2010, 186/2011 et 43/2014). La Cour a déjà jugé à de nombreuses reprises que la répétibilité de l'indemnité de procédure ne peut s'étendre aux demandes qui sont intentées par un organe public au nom de l'intérêt général et en toute indépendance, de manière à ce que ces organes puissent exercer leur action en toute indépendance, sans tenir compte du risque financier afférent au procès. Les sanctions administratives communales visées à l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale sont fondées sur l'idée que certaines incivilités et certains comportements que la population ressent comme des nuisances et qui relevaient auparavant exclusivement de la loi pénale peuvent être réprimés efficacement par l'imposition d'une sanction administrative. Les autorités communales contribuent donc au maintien de l'ordre public, à savoir imposer une sanction pour les nuisances qui ne sont pas pénalement punissables ou qui sont punissables mais qui restent impunies en raison de la surcharge de l'appareil judiciaire. Selon le Conseil des ministres, il semble dès lors n'exister aucun doute quant au fait qu'une décision d'imposer une sanction administrative communale est exclusivement prise dans le cadre de l'intérêt général, en vue de sauvegarder l'ordre public local.

L'article 1022 du Code judiciaire ne s'oppose pas à ce qu'aucune indemnité de procédure ne soit mise à charge de la commune. Selon lui, cette situation est justifiée, dès lors qu'il est établi que, lorsqu'il prend sa décision, le fonctionnaire sanctionnateur de la commune agit dans le cadre de l'exercice de sa fonction et qu'il ne poursuit donc à cet égard aucun intérêt personnel mais agit exclusivement dans l'intérêt général et en vue de sauvegarder l'ordre public.

A.4.1. L'Ordre des barreaux francophones et germanophone observe que le juge *a quo* suggère, dans la question préjudicielle, de comparer les communes au ministère public, parce que la commune agit dans l'intérêt général et pour préserver l'ordre public, tout comme le ministère public. En effet, conformément à l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, les communes ont pour mission de faire jouir les habitants d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. La compétence précitée ne correspond toutefois pas complètement à la sauvegarde de l'ordre public, laquelle doit être interprétée strictement. Les catégories de personnes précitées ne sont dès lors pas suffisamment comparables, selon l'Ordre des barreaux francophones et germanophone.

En outre, il y a lieu de constater qu'un auditeur du travail, un inspecteur urbaniste et un officier de l'Etat civil agissent tous à l'occasion de la violation de dispositions d'ordre public. Dans ce cas-ci également, la comparaison avec le fonctionnaire chargé des sanctions administratives communales ne résiste pas à l'examen : ils n'agissent jamais si la violation d'une disposition n'est pas d'ordre public, à savoir quand il s'agit de comportements réprimés par une sanction administrative communale.

Par contre, la position de la commune dans le contentieux de la légalité des sanctions administratives communales est comparable à sa position dans le contentieux de la légalité des amendes administratives infligées en application de l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale. Il suffit de renvoyer à l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en vertu duquel il est possible aujourd'hui d'infliger, lors de l'appréciation des autres sanctions administratives, une indemnité de procédure à l'autorité défenderesse. En juger autrement crée par conséquent une discrimination qui n'est pas raisonnablement justifiée.

Selon l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.4.2. En ordre subsidiaire, si la Cour estimait que les catégories à comparer sont comparables et que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative, l'Ordre des barreaux francophones et germanophone observe que la mesure n'est pas proportionnée. Compte tenu du montant des amendes administratives, il y a lieu de constater que le risque financier de l'indemnité de procédure ne sera pas de nature à compromettre l'indépendance du fonctionnaire chargé des sanctions administratives communales. Une réponse affirmative à la question préjudicielle risque de priver les justiciables de leur droit à un procès effectif, au motif que le coût d'une procédure judiciaire n'est pas proportionné au bénéfice procuré par l'annulation de la sanction administrative communale.

A.4.3. Enfin, l'Ordre des barreaux francophones et germanophone fait valoir qu'une réponse affirmative à la question préjudicielle peut avoir pour effet que seule une partie devra supporter le risque du procès, à savoir le justiciable et non la commune défenderesse. Compte tenu cependant de l'arrêt n° 57/2013, il y a lieu d'observer qu'il convient dans ce cas de décider qu'aucune des deux parties au procès ne peut être condamnée au paiement d'une indemnité de procédure.

A.5. Le Gouvernement wallon introduit un mémoire en intervention, conformément à l'article 85 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

Il considère que la question préjudicielle exige une réponse affirmative. Selon la jurisprudence de la Cour contenue dans les arrêts n°s 132/2013 et 36/2013, le fonctionnaire chargé des sanctions administratives communales s'est vu confier une mission d'intérêt général; dans l'exercice de cette mission, le fonctionnaire chargé des sanctions administratives communales doit être indépendant. Il ne poursuit à cet égard aucun intérêt personnel mais seulement un intérêt général, à savoir préserver l'ordre public communal. En défendant la décision du fonctionnaire chargé des sanctions administratives communales, la commune défend aussi l'intérêt général et la sauvegarde de l'ordre public. Le Gouvernement wallon renvoie à ce sujet à l'arrêt n° 57/2013.

A.6.1. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres observe que la portée de la question préjudicielle ne peut pas être modifiée. Tant l'ASBL « Racing Club Roeselare » que l'Ordre des barreaux francophones et germanophone incitent à adapter la portée de la question préjudicielle, dans le sens où la Cour devrait non seulement se prononcer sur la violation alléguée du principe d'égalité mais également sur la violation du droit à l'aide juridique et des droits de la défense. Toutefois, l'article 23, alinéa 3, 2°, et les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, ne figurent pas dans la formulation de la question préjudicielle. La comparaison avec la procédure devant le Conseil d'Etat ne peut pas non plus être examinée, pour la même raison.

A.6.2. Ensuite, le Conseil des ministres considère que, contrairement à ce qu'allègue l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, les différences entre le fonctionnaire chargé des sanctions administratives communales et le ministère public ne sont pas de nature à ce que l'on puisse conclure à l'incomparabilité des catégories précitées. En effet, conformément à la jurisprudence de la Cour, il ne faut pas confondre la différence entre des catégories et la non-comparabilité de catégories : la portée du principe d'égalité est en effet définie en établissant le lien avec la matière sur laquelle porte la violation alléguée du principe d'égalité. Par conséquent, le fonctionnaire chargé des sanctions administratives communales et le ministère public sont comparables au regard de la question portant sur la répétibilité de l'indemnité de procédure.

A.6.3. L'Ordre des barreaux francophones et germanophone ne peut être suivi lorsqu'il affirme qu'imposer une indemnité de procédure à une commune dans le cadre d'une procédure de recours contre une sanction administrative communale n'entraverait pas l'indépendance requise de la commune, en raison du montant limité de l'amende. Selon le Conseil des ministres, l'importance du risque financier auquel la commune peut être exposée ne joue aucun rôle. En outre, l'importance du risque financier ne constitue pas un critère résultant de la jurisprudence de la Cour.

A.6.4. De surcroît, le Conseil des ministres ne conçoit pas que des justiciables renonceraient à tenter un recours contre une sanction administrative communale pour le simple motif qu'aucune indemnité de procédure ne pourra leur être accordée s'ils gagnent le procès. Si tel était le cas, cet argument devrait également s'appliquer à d'autres juridictions où aucune indemnité de procédure n'est accordée.

En outre, le législateur a instauré suffisamment de garanties pour que le seuil financier pour tenter un recours contre une sanction administrative communale soit très bas. Enfin, selon le Conseil des ministres, il semble non seulement que le justiciable ne recevra pas d'indemnité de procédure de la part de la commune, mais également que la commune ne pourra réclamer aucune indemnité de procédure à charge du justiciable. Compte tenu de l'arrêt n° 135/2009, le Conseil des ministres estime que la suite logique de la non-répétibilité de l'indemnité de procédure à charge d'une commune est non seulement que la commune n'est redevable d'aucune indemnité de procédure mais également qu'elle ne peut s'en voir accorder aucune.

A.7.1. L'Ordre des barreaux francophones et germanophone répète que, selon lui, les catégories à comparer ne sont pas comparables. Il faut souligner que ce n'est pas le fonctionnaire chargé des sanctions administratives communales mais la commune qui est partie défenderesse devant le tribunal de police.

A.7.2. En outre, une réponse affirmative à la question préjudicielle posée aura des effets disproportionnés sur le droit d'accès au juge, selon l'Ordre des barreaux francophones et germanophone.

A.8.1. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement wallon fait référence à la modification législative apportée à l'article 1022 du Code judiciaire par la loi du 25 avril 2014. Il résulte de celle-ci que la question préjudicielle posée appelle une réponse affirmative, au motif qu'avec la modification législative, le législateur envisage chaque hypothèse dans laquelle une autorité adopte une mesure dans l'intérêt de la sauvegarde de l'ordre public. Ainsi, aucune indemnité de procédure ne peut être infligée à une autorité, chaque fois qu'elle agit dans l'intérêt général, ce qui est également le cas en l'espèce.

A.8.2. Ensuite, contrairement à ce que suggèrent l'ASBL « Racing Club Roeselare » et l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, il n'y a pas lieu d'opérer une comparaison avec la procédure devant le Conseil d'Etat. En effet, cette comparaison n'est pas pertinente pour répondre à la question préjudicielle.

Quant au fond, les sanctions administratives prononcées sur la base de l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale sont prises par deux organes différents : la suspension, le retrait ou la fermeture sont décidés par le collège des bourgmestre et échevins; les amendes administratives sont prononcées par le fonctionnaire chargé des sanctions administratives communales de la commune. Il s'agit par conséquent de différences fondamentales, comme la Cour l'a aussi confirmé dans son arrêt n° 6/2006. En effet, lorsque le collège des bourgmestre et échevins impose une sanction administrative, il est alors l'auteur et l'exécutant de sa politique. Lorsque le fonctionnaire sanctionneur inflige une sanction administrative, il ne peut alors que respecter la politique qui a été fixée par les organes communaux. Ces différences fondamentales justifient dès lors une différence de traitement en ce qui concerne le fait d'imposer ou non une indemnité de procédure.

- B -

B.1.1. L'article 1022 du Code judiciaire dispose :

« L'indemnité de procédure est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause.

Après avoir pris l'avis de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et de l'Orde van Vlaamse Balies, le Roi établit par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les montants de base, minima et maxima de l'indemnité de procédure, en fonction notamment de la nature de l'affaire et de l'importance du litige.

A la demande d'une des parties, éventuellement formulée sur interpellation par le juge, celui-ci peut, par décision spécialement motivée, soit réduire l'indemnité soit l'augmenter, sans pour autant dépasser les montants maxima et minima prévus par le Roi. Dans son appréciation, le juge tient compte :

- de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité;
- de la complexité de l'affaire;
- des indemnités contractuelles convenues pour la partie qui obtient gain de cause;

- du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

Si la partie succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, l'indemnité de procédure est fixée au minimum établi par le Roi, sauf en cas de situation manifestement déraisonnable. Le juge motive spécialement sa décision sur ce point.

Lorsque plusieurs parties bénéficient de l'indemnité de procédure à charge d'une même partie succombante, son montant est au maximum le double de l'indemnité de procédure maximale à laquelle peut prétendre le bénéficiaire qui est fondé à réclamer l'indemnité la plus élevée. Elle est répartie entre les parties par le juge.

Aucune partie ne peut être tenue au paiement d'une indemnité pour l'intervention de l'avocat d'une autre partie au-delà du montant de l'indemnité de procédure ».

B.1.2. L'article 2 de la loi du 21 février 2010 « modifiant les articles 1022 du Code judiciaire et 162*bis* du Code d'Instruction criminelle » a inséré un alinéa dans l'article 1022 du Code judiciaire, en vertu duquel aucune indemnité de procédure n'est due à charge de l'Etat lorsque le ministère public intervient par voie d'action dans les procédures civiles, conformément à l'article 138*bis*, § 1er, du même Code, ou lorsque l'auditorat du travail intente une action devant les juridictions du travail, conformément à l'article 138*bis*, § 2, du même Code.

L'article 17 de la loi du 25 avril 2014 « visant à corriger plusieurs lois réglant une matière visée à l'article 78 de la Constitution » a complété ledit alinéa en prévoyant qu'aucune indemnité de procédure n'est due à charge de l'Etat lorsqu'une personne morale de droit public agit dans l'intérêt général en tant que partie dans une procédure.

Ces deux lois ne sont pas encore entrées en vigueur et plusieurs recours en annulation ont été introduits contre l'article 17 de la loi du 25 avril 2014.

B.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 1022, en cause, du Code judiciaire est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il met une indemnité de procédure à charge de la commune qui succombe dans le cadre d'un recours introduit sur la base de l'article 119*bis*, § 12, de la Nouvelle loi communale contre une décision rendue par son fonctionnaire chargé des sanctions administratives communales, alors que le ministère

public, lorsqu'il intente une action publique, peut exercer ladite action en toute indépendance, sans devoir tenir compte d'un quelconque risque financier lié au procès.

B.3.1. Le principe établi par les dispositions précitées du Code judiciaire est que toute partie qui succombe est tenue au paiement de l'indemnité de procédure, laquelle est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause.

B.3.2. Par ces dispositions issues de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, le législateur entendait mettre fin à l'insécurité juridique qui résultait d'une jurisprudence très disparate en la matière (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1686/5, p. 14).

Il voulait, par ailleurs, éviter qu'un nouveau procès doive être intenté afin d'obtenir la réparation du dommage consistant dans les frais et honoraires d'avocat consentis par la partie gagnante.

Enfin, le législateur entendait supprimer la différence de traitement, concernant le risque financier du procès, entre les parties à un procès civil, chacune d'elles poursuivant, en principe, la défense de ses intérêts personnels. Plus particulièrement, le choix du législateur d'ancrer la répétibilité dans le droit procédural civil et de faire de l'indemnité de procédure une participation forfaitaire dans les frais et honoraires de l'avocat de la partie gagnante, à charge de la partie succombante, visait à traiter de manière identique toutes les parties à un procès civil, en répartissant également entre elles le risque financier. Un tel objectif est conforme au principe d'égalité d'accès à la justice, tel qu'il est garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.3.3. La même loi du 21 avril 2007 a cependant exclu toute répétibilité des frais et honoraires d'avocat dans les relations entre le prévenu et le ministère public. Les articles 128, 162*bis*, 194 et 211 du Code d'instruction criminelle n'étendent le principe de la répétibilité aux affaires pénales qu'à l'égard des relations entre le prévenu et la partie civile.

Par son arrêt n° 182/2008 du 18 décembre 2008 concernant les recours en annulation de la loi du 21 avril 2007, la Cour a jugé que les différences fondamentales entre le ministère public, lequel est chargé, dans l'intérêt de la société, de la recherche et de la poursuite des infractions et exerce l'action publique, et la partie civile, qui poursuit son intérêt propre, pouvaient justifier la non-application, à charge de l'Etat, du système d'indemnisation forfaitaire prévu par la loi du 21 avril 2007.

Un tel régime spécifique se justifie compte tenu, d'une part, de la nature particulière du contentieux pénal, qui a pour objet de poursuivre et de réprimer les infractions et qui ne vise ni à faire constater l'existence ou la violation d'un droit subjectif, ni à statuer, en principe, sur la légalité d'un acte d'une autorité publique, et eu égard, d'autre part, à la mission spécifique dévolue au ministère public ou à l'auditorat du travail en matière pénale - qui sont chargés d'exercer l'action publique au nom de la société. Enfin, le ministère public et l'auditorat du travail qui, en matière de droit pénal social, assume les fonctions du ministère public (articles 145 et 152 du Code judiciaire) ou qui exerce devant le tribunal du travail l'action prévue par l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire, qui s'apparente à l'action publique exercée par le ministère public devant les juridictions pénales puisqu'elle a pour objet de constater la commission d'une infraction, voient leurs fonctions consacrées et leur indépendance garantie par l'article 151, § 1er, de la Constitution.

B.4.1. Le législateur a, par la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat, introduit le principe de la répétibilité au Conseil d'Etat. L'article 11 de cette loi insère un article 30/1 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui dispose :

« Art. 30/1. § 1er. La section du contentieux administratif peut accorder une indemnité de procédure qui est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause.

Après avoir pris l'avis de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et de 'l'Orde van Vlaamse Balies', le Roi établit par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les

montants de base, minima et maxima de l'indemnité de procédure, en fonction notamment de la nature de l'affaire et de l'importance du litige.

§ 2. La section du contentieux administratif peut, par décision spécialement motivée, soit réduire l'indemnité soit l'augmenter, sans pour autant dépasser les montants maxima et minima prévus par le Roi. Dans son appréciation, elle tient compte :

1° de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité;

2° de la complexité de l'affaire;

3° du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

Si la partie succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, l'indemnité de procédure est fixée au montant minimum établi par le Roi, sauf en cas de situation manifestement déraisonnable. Sur ce point, la section du contentieux administratif motive spécialement sa décision de diminution ou d'augmentation.

Lorsque plusieurs parties bénéficient de l'indemnité de procédure à charge d'une ou de plusieurs parties succombantes, son montant est au maximum le double de l'indemnité de procédure maximale à laquelle peut prétendre le bénéficiaire qui est fondé à réclamer l'indemnité la plus élevée. Elle est répartie entre les parties par la section du contentieux administratif.

Aucune partie ne peut être tenue au paiement d'une indemnité pour l'intervention de l'avocat d'une autre partie au-delà du montant de l'indemnité de procédure. Les parties intervenantes ne peuvent être tenues au paiement ou bénéficier de cette indemnité ».

B.4.2. Par cette modification apportée aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le législateur a explicitement accepté que la poursuite de l'intérêt général par une des parties à la procédure n'était pas exclusive de la condamnation de celle-ci à une indemnité de procédure lorsqu'elle succombe dans ses prétentions. La Cour accorde à cet égard une importance particulière à ce que le législateur ait choisi, pour l'essentiel, de transposer au contentieux porté devant le Conseil d'Etat le régime de la répétibilité prévu par l'article 1022 du Code judiciaire, alors même que ce régime est destiné à régir, en principe, la répartition des risques du procès dans le cadre de litiges opposant des personnes privées, poursuivant la satisfaction de leurs intérêts.

B.4.3. Il s'ensuit que le législateur a expressément admis que l'imposition d'une indemnité de procédure forfaitaire n'était pas, en tant que telle, de nature à menacer l'indépendance avec laquelle les autorités publiques doivent assurer - en étant, le cas échéant, partie à une procédure juridictionnelle - la mission d'intérêt général qui leur a été confiée.

B.5.1. Cette prise de position du législateur marque une césure essentielle dans l'évolution du régime de l'indemnité de procédure et a pour effet que, bien qu'elles poursuivent, comme le ministère public ou l'auditorat du travail en matière pénale, une mission d'intérêt général, les autorités publiques, parties demanderesse ou défenderesse dans le cadre d'un litige civil, peuvent être soumises au régime de l'indemnité de procédure.

B.5.2. Il s'ensuit que le caractère objectif du contentieux devant le Conseil d'Etat ne permet pas raisonnablement de traiter différemment l'autorité publique qui est partie devant cette juridiction et l'autorité publique qui est partie à un litige devant une juridiction de l'ordre judiciaire, comme en cas de recours introduit contre une amende imposée par le fonctionnaire chargé des sanctions administratives communales.

Les motifs évoqués en B.3.3, justifiant d'exclure la répétibilité des frais et des honoraires des avocats dans les relations entre le prévenu et le ministère public, font défaut en l'espèce.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 1022 du Code judiciaire, avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 février 2010 « modifiant les articles 1022 du Code judiciaire et 162*bis* du Code d'Instruction criminelle » et de la loi du 25 avril 2014 « visant à corriger plusieurs lois réglant une matière visée à l'article 78 de la Constitution », 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 21 mai 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen