



Cour constitutionnelle

**NOTE INFORMATIVE
CONCERNANT LES ARRETS N^{OS} 68/2015, 69/2015 ET 70/2015**

**La Cour constitutionnelle revoit sa jurisprudence sur l'indemnité de procédure,
eu égard au contexte juridique modifié**

Dans trois arrêts du 21 mai 2015, la Cour constitutionnelle répond à plusieurs questions préjudicielles concernant l'indemnité de procédure. L'indemnité de procédure est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause. La partie succombante est en principe tenue de payer une indemnité de procédure à la partie adverse.

La question s'est posée de savoir s'il était conforme à la Constitution que des autorités publiques agissant dans l'intérêt général puissent être condamnées au paiement d'une indemnité de procédure. Dans ses arrêts du 21 mai 2015, la Cour revient sur une partie de sa jurisprudence, eu égard à une modification récente de la législation, qui instaure également l'indemnité de procédure devant le Conseil d'Etat. La Cour déclare que, devant les juridictions civiles, le régime de l'indemnité de procédure est applicable à toutes les parties, y compris donc aux autorités publiques agissant dans l'intérêt général. Ainsi, une commune peut être condamnée au paiement d'une indemnité de procédure lorsqu'elle succombe dans le cadre d'un recours introduit contre un refus de l'officier de l'état civil de célébrer un mariage ou contre une décision d'infliger une amende, rendue par le fonctionnaire chargé des sanctions administratives communales. L'Etat ou une autre autorité peuvent aussi être condamnés au paiement d'une indemnité de procédure dans les litiges fiscaux portés devant le juge civil. En matière pénale, par contre, la condamnation du ministère public au paiement d'une indemnité de procédure au profit de la personne poursuivie reste exclue.

Dans ses arrêts n^{OS} 68/2015, 69/2015 et 70/2015 du 21 mai 2015, la Cour constitutionnelle répond à plusieurs questions préjudicielles concernant l'indemnité de procédure.

Par ces arrêts, elle revient sur une partie de sa jurisprudence, eu égard au contexte juridique modifié, en particulier, à la suite de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat, qui introduit le principe de la répétibilité au Conseil d'Etat. Par cette modification, le législateur accepte explicitement que la poursuite de l'intérêt général par une des parties à la procédure n'est pas exclusive de sa condamnation au paiement d'une indemnité de procédure lorsqu'elle succombe dans ses prétentions. Il s'ensuit que le législateur admet que le fait d'imposer une indemnité de procédure forfaitaire n'est pas, en tant que tel, de nature à menacer l'indépendance des autorités publiques lorsqu'elles doivent assurer la mission d'intérêt général qui leur a été

confiée. 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 les autorités publiques qui sont parties demandresses ou défenderesses dans le cadre d'un litige civil peuvent être soumises au régime de l'indemnité de procédure.

La coexistence du régime de la loi du 20 janvier 2014 et de l'article 1022, alinéa 8, 3°, du Code judiciaire créera des différences de traitement qui paraissent difficilement justifiables. L'article 1022, alinéa 8, 3°, du Code judiciaire, qui n'est pas encore entré en vigueur, prévoit en effet 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 ».

Sans doute le législateur peut-il tenir compte des différences procédurales existant entre les deux types de contentieux pour adapter le régime de l'indemnité de procédure aux caractéristiques de chacun d'entre eux. De telles différences ne sauraient par contre 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 les autorités publiques de façon à ce point différente, selon qu'elles sont parties devant cette juridiction ou devant une juridiction de l'ordre judiciaire. Enfin, le critère de l'intérêt général engendre un risque d'insécurité juridique alors même que la loi du 21 avril 2007 tendait précisément à éviter pareille insécurité.

Dans le prolongement de ces considérations, la Cour renvoie à son arrêt n° 48/2015 du 30 avril, par lequel elle a jugé que l'imposition d'une indemnité de procédure à l'autorité qui succombe en tant que partie adverse ou partie requérante devant le Conseil d'Etat n'est pas inconstitutionnelle.

La Cour juge ensuite devoir veiller à la cohérence de sa jurisprudence et ne pouvoir s'écarter de ses précédents sans motif valable. Toutefois, lorsque le contexte juridique a subi une évolution normative susceptible d'affecter la motivation de ses arrêts antérieurs, la Cour peut juger nécessaire de revenir sur une partie de sa jurisprudence. 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 toute amélioration.

Eu égard à l'évolution législative précitée et à l'arrêt n° 48/2015, et dans un souci de sécurité juridique, il s'impose de reconsidérer, dans son ensemble, la question de la répétibilité des frais et honoraires d'avocats.

Devant les juridictions civiles, la Cour réaffirme le principe de la réciprocité positive, sur lequel se fondait la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat. En vertu de ce principe, l'indemnité de procédure est applicable à toutes les parties, qu'il s'agisse de personnes privées ou d'autorités publiques agissant dans l'intérêt général. Ce principe garantit la sécurité juridique, la cohérence législative et les objectifs d'efficacité et d'équité procédurales poursuivis. Par ailleurs, la réciprocité dans l'application de 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.

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

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, auquel cas l'application de l'indemnité de procédure reste totalement exclue entre le ministère public et la personne poursuivie. Cette action a en effet pour objet de faire constater la commission d'une infraction et non d'obtenir simplement une réparation de nature civile. Elle éteint en outre l'action publique. Cette action se distingue ainsi des actions en cause dans les arrêts n^{os} 43/2012 (action de l'inspecteur urbaniste devant le tribunal civil), 36/2013 (action du fonctionnaire délégué devant le tribunal civil), et 42/2013 (action du procureur du Roi en annulation d'un mariage). Il convient dès lors d'exclure l'application de 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.

Ceci a pour effet qu'il n'est désormais pas inconstitutionnel d'imposer une indemnité de procédure à charge de :

- l'officier de l'état civil, au profit des personnes ayant introduit un recours contre son refus de célébrer le mariage (arrêt n° 68/2015);
- la commune qui succombe dans le cadre d'un recours introduit contre une décision rendue par son fonctionnaire chargé des sanctions administratives communales (arrêt n° 69/2015);
- l'Etat ou la commune, succombant dans le cadre d'un litige fiscal, même lorsque ce litige vise à faire statuer le juge civil sur la légalité d'une amende administrative à caractère pénal (arrêt n° 70/2015).

Cette note informative, rédigée par les référendaires chargés des relations avec la presse et par le greffe, ne lie pas la Cour constitutionnelle. En raison de la nature même du résumé, elle ne contient pas les raisonnements nécessairement développés dans l'arrêt, ni les nuances spécifiques propres à l'arrêt.

Les arrêts n^{os} 68/2015, 69/2015 et 70/2015 sont disponibles sur le site internet de la Cour constitutionnelle, www.cour-constitutionnelle.be
(<http://www.const-court.be/public/f/2015/2015-068f.pdf>;
<http://www.const-court.be/public/f/2015/2015-069f.pdf> et
<http://www.const-court.be/public/f/2015/2015-070f.pdf>).