

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