

Numéro du rôle : 5651
Arrêt n° 54/2014 du 27 mars 2014

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 1022 du Code judiciaire (avant et après sa modification par la loi du 21 février 2010), posées par la Cour d'appel de Mons.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, 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*

Par arrêt du 3 juin 2013 en cause de l'officier de l'état civil de la ville de Mouscron contre L.V. et Y.M., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 6 juin 2013, la Cour d'appel de Mons a posé les questions préjudicielles suivantes :

« L'article 1022 du Code judiciaire, tel que libellé avant sa modification par la loi du 21 février 2010 et combiné avec les articles 1017 et 1018 du même Code, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il aboutit à mettre une indemnité de procédure à charge de l'officier de l'état civil lorsque celui-ci succombe dans un recours intenté contre lui sur la base de l'article 167, dernier alinéa, du Code civil, alors que l'Etat belge ne peut être condamné à payer une indemnité de procédure lorsque le ministère public intente une action publique qui se termine par un non-lieu ou un acquittement ?

Dans la mesure où l'article 5 de la loi du 21 février 2010 prévoit que le nouvel alinéa 8 de l'article 1022 du Code judiciaire sera applicable aux affaires en cours au moment de son entrée en vigueur, et à supposer que celle-ci intervienne avant que la présente procédure dont est saisie la cour d'appel ne soit close, l'article 1022 du Code judiciaire, dans son nouveau libellé, combiné avec les articles 1017 et 1018 du même Code, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il aboutirait à mettre une indemnité de procédure à charge de l'officier de l'état civil lorsque celui-ci succombe dans un recours intenté contre lui sur la base de l'article 167, dernier alinéa, du Code civil, alors qu'aucune indemnité de procédure n'est due à charge de l'Etat belge lorsque le ministère public intervient par voie d'action dans les procédures civiles conformément à l'article 138*bis*, § 1er, du Code judiciaire ou lorsque l'auditorat du travail intente une action devant les juridictions du travail conformément à l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- l'officier de l'état civil de la ville de Mouscron;
- L.V. et Y.M.;
- le Conseil des ministres.

L'officier de l'état civil de la ville de Mouscron a également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 4 mars 2014 :

- ont comparu :

. Me M. Lavens *loco* Me E. Van Daele et Me B. Verzele, avocats au barreau de Tournai, pour l'officier de l'état civil de la ville de Mouscron;

. Me V. Vander Geeten *loco* Me F. Gosselin, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et T. Merckx-Van Goeij 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*

Le juge *a quo* confirme la décision du premier juge selon laquelle le refus de l'officier de l'état civil de procéder au mariage était injustifié.

Statuant sur les indemnités de procédure, le juge *a quo* relève la jurisprudence pertinente de la Cour ainsi qu'une proposition de loi, déposée à la Chambre des représentants le 30 septembre 2010, modifiant l'article 1022 du Code judiciaire.

Il estime dès lors nécessaire de poser les questions préjudicielles précitées.

III. *En droit*

- A -

A.1. Les parties intimées devant le juge *a quo* font valoir que la loi du 21 février 2010 visait à exonérer de l'indemnité de procédure le ministère public lorsqu'il remplit certaines fonctions particulières. Or, à la différence du ministère public, l'officier de l'état civil n'est pas un magistrat de l'ordre judiciaire, ce qui justifie, selon ces parties, la différence de traitement.

Elles relèvent aussi, en se fondant notamment sur un arrêt de la Cour relatif aux bénéficiaires de l'aide juridique, que le juge peut, en cas de situation manifestement déraisonnable, déroger au montant minimal de l'indemnité de procédure fixé par le Roi.

A.2. Le Conseil des ministres estime que la question est irrecevable en ce que la motivation de la décision de renvoi fait référence à l'arrêt n° 43/2012 du 8 mars 2012 de la Cour, lequel concerne une situation qui n'est nullement comparable à celle en cause dans la présente affaire puisque l'officier de l'état civil n'est pas compétent pour diligenter l'action publique ou une action en réparation urbanistique. De surcroît, le Conseil des ministres estime qu'en se référant simplement à cet arrêt, sans indiquer en quoi il était transposable en l'espèce, le juge *a quo* a violé l'article 6 du Code judiciaire.

Sur le fond, le Conseil des ministres s'en réfère à la sagesse de la Cour.

A.3.1. La partie appelante devant le juge *a quo* estime que la question préjudicielle est recevable. Selon elle, l'évocation de l'arrêt n° 43/2012 par le juge *a quo* se comprend dans la mesure où la motivation de la décision de renvoi évoque la défense de l'intérêt général poursuivie par les officiers de l'état civil et l'éventuelle discrimination en leur défaveur. Qui plus est, elle considère que le juge *a quo* a expliqué les raisons pour lesquelles il estimait cet arrêt transposable en l'espèce. Cette même partie relève que, dans cet arrêt, la Cour a voulu conforter l'idée que l'exercice d'une mission d'intérêt général doit pouvoir être poursuivi en toute indépendance. Pour le surplus, elle considère que la décision de renvoi indique les dispositions de la loi qui font l'objet de la question préjudicielle et précise les articles de la Constitution supposément violés.

A.3.2. La partie appelante devant le juge *a quo* relève quant au fond que l'officier de l'état civil défend l'ordre public et l'intérêt général et ne refuse de célébrer un mariage qu'après avoir recueilli l'avis du ministère public. Elle estime que sa mission est de la sorte comparable à celle du ministère public.

Cette même partie souligne que la proposition de loi du 30 septembre 2010 est motivée par le fait que rien ne justifie de réserver un sort différent à l'officier de l'état civil par rapport au ministère public. Elle considère encore que la question du sort particulier réservé par la loi aux justiciables bénéficiant de l'aide juridique est sans pertinence dans la mesure où ceux-ci poursuivent la satisfaction d'un intérêt particulier, et non général.

Par souci d'exhaustivité, cette partie relève l'entrée en vigueur de la loi du 2 juin 2013 « modifiant le Code civil, la loi du 31 décembre 1851 sur les consulats et la juridiction consulaire, le Code pénal, le Code judiciaire et la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vue de la lutte contre les mariages de complaisance et les cohabitations légales de complaisance » et souligne, dans son mémoire en réponse, l'existence de l'arrêt n° 132/2013 du 26 septembre 2013.

- B -

B.1.1. L'article 1022 du Code judiciaire, avant sa modification par la loi du 21 février 2010, disposait :

« 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 » dispose :

« A l'article 1022 du Code judiciaire, remplacé par la loi du 21 avril 2007 et modifié par la loi du 22 décembre 2008, les modifications suivantes sont apportées :

[...]

3° l'article est complété par deux alinéas, rédigés comme suit :

‘ Lorsque l'instance se clôture par une décision rendue par défaut et qu'aucune partie succombante n'a jamais comparu ou lorsque toutes les parties succombantes ont comparu à l'audience d'introduction mais n'ont pas contesté la demande ou qu'elles demandent exclusivement des termes et délais, le montant de l'indemnité de procédure est celui de l'indemnité minimale.

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. ' ».

B.1.3. L'article 5 de la même loi dispose :

« Les articles 2, 3 et 4 sont applicables aux affaires en cours au moment de leur entrée en vigueur ».

B.1.4. En vertu de l'article 6 de cette loi, il appartient au Roi de fixer la date d'entrée en vigueur de son article 2. Aucun arrêté royal en ce sens n'a encore été pris.

B.2. Le juge *a quo* adresse à la Cour deux questions préjudicielles au sujet de la compatibilité de l'article 1022 du Code judiciaire, dans sa version antérieure (première question préjudicielle) et postérieure (seconde question préjudicielle) à la loi du 21 février 2010, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'une indemnité de procédure peut être mise à charge de l'officier de l'état civil lorsque celui-ci succombe dans un recours fondé sur l'article 167 du Code civil, dirigé contre son refus de célébrer un mariage, alors que tel n'est pas le cas lorsque le ministère public intente une action publique qui se conclut par un non-lieu ou un acquittement.

Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la circonstance que la motivation de la décision de renvoi mentionne l'arrêt de la Cour n° 43/2012 du 8 mars 2012 ne peut aboutir à déclarer les questions préjudicielles irrecevables. Rien n'interdit en effet à une juridiction de renvoi de faire état de la jurisprudence de la Cour qu'elle estime pertinente afin de motiver sa propre décision.

L'exception est rejetée.

Quant à la première question préjudicielle

B.3. Par son arrêt n° 182/2008 du 18 décembre 2008 concernant les recours en annulation de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, la Cour a jugé que les différences fondamentales entre le ministère public et la

partie civile pouvaient justifier la non-application, à charge de l'Etat, du système d'indemnisation forfaitaire prévu par la loi du 21 avril 2007. En traitant différemment le ministère public et la partie civile, le législateur n'a donc pas méconnu le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.4. Par son arrêt n° 83/2011 du 18 mai 2011, la Cour a 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 considère en effet que le principe d'égalité et de non-discrimination exige 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 dans des termes analogues relativement 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.

B.5. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 21 février 2010 que le législateur a voulu corriger une série d'imperfections de la loi du 21 avril 2007 précitée, qui sont sources d'injustices (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2313/004, p. 4) et qu'il a voulu tenir compte de l'arrêt n° 182/2008 précité. Il a notamment prévu deux exonérations nouvelles « afin de permettre au ministère public [et à l'auditorat du travail] d'exercer [leur] action en toute indépendance sans tenir compte du risque financier lié au procès » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2313/001, p. 6).

B.6. Lorsque l'officier de l'état civil conclut que les candidats au mariage tentent de contracter un mariage de complaisance, il doit, en vertu de l'article 167, alinéa 1er, du Code civil, refuser de célébrer le mariage, compte tenu de l'article 146*bis* du même Code.

Lorsqu'il prend cette décision de refus, l'officier de l'état civil agit dans le cadre de l'exercice de sa fonction et ne poursuit aucun intérêt personnel mais intervient exclusivement dans l'intérêt général, en vue de préserver l'ordre public.

Lorsque les candidats au mariage introduisent, en vertu de l'article 167, dernier alinéa, du Code civil, un recours devant le tribunal de première instance contre la décision de refus, l'officier de l'état civil devient ainsi partie dans une procédure judiciaire.

En se défendant contre le recours introduit à l'encontre de sa décision de refus, l'officier de l'état civil défend cependant toujours l'intérêt général et la sauvegarde de l'ordre public, de sorte qu'il n'est pas justifié qu'il puisse être condamné au paiement d'une indemnité de procédure.

B.7. La différence de statut entre les officiers de l'état civil et les membres du ministère public ne peut suffire pour justifier la différence de traitement en cause.

Tout comme les membres du ministère public doivent pouvoir exercer leur action en toute indépendance, sans tenir compte du risque financier lié au procès, les officiers de l'état civil doivent pouvoir prendre les décisions qu'ils sont amenés à prendre du fait de leur fonction sans tenir compte du risque financier lié à une procédure intentée contre pareilles décisions.

B.8. La première question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Quant à la seconde question préjudicielle

B.9. Par sa seconde question, le juge *a quo* demande à la Cour de se prononcer sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 2 de la loi du 21 février 2010 précitée modifiant l'article 1022 du Code judiciaire.

B.10. Il appartient en principe au juge *a quo* de vérifier s'il est utile de poser une question préjudicielle à la Cour au sujet d'une disposition qu'il estime applicable au litige. Ce n'est que lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut déclarer la question irrecevable.

En l'espèce, la seconde question préjudicielle invite la Cour à contrôler la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, d'une disposition législative qui, comme il a été relevé en B.1.4, n'est pas encore entrée en vigueur.

Puisque la seconde question préjudicielle porte sur une disposition législative que le juge *a quo* ne peut appliquer, en l'état du droit en vigueur, elle est dépourvue de pertinence pour la solution du litige ayant donné lieu à la question préjudicielle et, partant, irrecevable.

B.11. La seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

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, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'une indemnité de procédure peut être mise à charge de l'officier de l'état civil lorsqu'il succombe dans un recours fondé sur l'article 167 du Code civil, intenté contre son refus de célébrer un mariage.

- La seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 27 mars 2014.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels