

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 demandereses 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 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