

Numéro du rôle : 6107
Arrêt n° 170/2015 du 26 novembre 2015

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 1022 du Code judiciaire, tel qu'il était en vigueur avant sa modification par la loi du 21 février 2010, posée 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. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et T. Giet, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 24 novembre 2014 en cause du procureur général près la Cour d'appel de Liège contre E.H., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 2 décembre 2014, la Cour d'appel de Mons a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1022 du Code judiciaire tel qu'il est en vigueur avant sa modification par la loi du 21 février 2010 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'une indemnité de procédure peut être mise à charge du ministère public lorsque celui-ci succombe dans son action disciplinaire dirigée contre un huissier de justice en application du Code judiciaire article 545 (article 532 avant la loi du 7 janvier 2014 modifiant le statut des huissiers de justice) alors qu'aucune indemnité de procédure ne peut être réclamée à l'Etat belge sur la base de l'article 162*bis* du Code d'instruction criminelle lorsque le ministère public intente une action publique se soldant par un non-lieu ou un acquittement ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me B. Renson, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 14 octobre 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen, 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 3 novembre 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 3 novembre 2015.

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*

A la suite d'un jugement du Tribunal correctionnel de Marche-en-Famenne du 22 juillet 2010 le condamnant à une peine de huit mois d'emprisonnement assortie d'un sursis d'une durée de cinq ans pour la totalité de la peine, E.H., huissier de justice, a fait l'objet d'une procédure disciplinaire, sur la base de l'article 532 du Code judiciaire.

Par jugement du 20 octobre 2011, les premiers juges ont déclaré les poursuites disciplinaires irrecevables.

La Cour d'appel de Liège a réformé le jugement et prononcé la peine de suspension de E.H. pour une durée de six mois.

Par un arrêt du 27 juin 2013, la Cour de cassation a cassé l'arrêt prononcé par la Cour d'appel de Liège, après avoir constaté que l'appel interjeté par le ministère public était irrecevable pour avoir été interjeté en dehors des délais prévus à l'article 1er de l'arrêté royal n° 261 du 24 mars 1936 relatif aux délais de recours en matière disciplinaire.

Par son arrêt du 24 novembre 2014, la 21e chambre de la Cour d'appel de Mons a dit l'appel du ministère public formé par requête du 18 novembre 2011 irrecevable et a condamné l'Etat belge aux frais de la procédure de cassation liquidés à la somme de 949,61 euros.

C'est relativement à la demande formulée par E.H. en vue d'obtenir une indemnité pour la procédure d'appel que la Cour d'appel de Mons a posé à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

Position du Conseil des ministres

A.1. Après avoir rappelé plusieurs arrêts rendus par la Cour, soit à l'occasion de recours en annulation, soit en réponse à des questions préjudicielles (arrêts n^{os} 182/2008, 83/2011, 43/2012, 36/2013, 42/2013, 57/2013, 54/2014), le Conseil des ministres soutient qu'au vu de la jurisprudence de la Cour, la question préjudicielle posée par la Cour d'appel de Mons appelle une réponse positive.

Le juge *a quo* compare la situation réglée par l'article 545 du Code judiciaire à celle réglée par l'article 162*bis* du Code d'instruction criminelle. Avant sa modification par la loi du 21 février 2010 « modifiant les articles 1022 du Code judiciaire et 162*bis* du Code d'instruction criminelle », aucune indemnité de procédure ne pouvait être exigée de la part de l'Etat belge lorsque le ministère public intentait une action publique se soldant par un non-lieu ou un acquittement.

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 « relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat » qui sont source d'injustices (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2313/004, p. 4) et qu'il a voulu tenir compte de l'arrêt de la Cour n^o 182/2008 du 18 décembre 2008.

L'action disciplinaire dans la présente affaire a été intentée par le ministère public exclusivement dans l'intérêt général et en toute indépendance, en vue de l'application de règles déontologiques qui s'imposent aux titulaires d'une profession réglementée, à savoir les huissiers de justice.

L'action disciplinaire menée par le procureur du Roi doit par conséquent être traitée de la même manière que l'action publique.

Analysant l'article 162*bis* du Code d'instruction criminelle, la Cour a estimé qu'en raison de la mission spécifique qui est ainsi dévolue au ministère public, « le législateur a pu considérer qu'il ne convenait pas d'étendre à son égard un système selon lequel une indemnité de procédure serait due chaque fois que son action reste sans effet » (arrêt n^o 182/2008, B.19.9).

Les membres du ministère public doivent pouvoir exercer leur action, pénale ou disciplinaire, en toute indépendance, sans tenir compte du risque financier lié au procès.

La question préjudicielle posée par la Cour d'appel de Mons appelle dès lors une réponse positive.

- 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 l'article 1022 du Code judiciaire est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'une indemnité de procédure peut être mise à charge du ministère public lorsque celui-ci succombe dans son action disciplinaire contre un huissier de justice, en application de l'article 545 du Code judiciaire, alors qu'aucune indemnité de procédure ne peut être réclamée à l'Etat sur la base de l'article 162*bis* du Code d'instruction criminelle lorsque le ministère public intente une action publique se soldant par un non-lieu ou un acquittement.

B.2.2. L'article 532 du Code judiciaire, avant son remplacement par la loi du 7 janvier 2014 modifiant le statut des huissiers de justice, tel qu'il est applicable au litige devant le juge *a quo*, disposait :

« Toutes suspensions, destitutions et condamnations d'amendes sont prononcées contre les huissiers de justice par le tribunal de première instance de leur résidence, à la diligence du procureur du Roi.

La durée de la peine de la suspension ne peut excéder un an.

Ces jugements sont susceptibles d'appel ».

B.2.3. L'article 162*bis* du Code d'instruction criminelle, avant sa modification par la loi du 21 février 2010, disposait :

« Tout jugement de condamnation rendu contre le prévenu et les personnes civilement responsables de l'infraction les condamnera envers la partie civile à l'indemnité de procédure visée à l'article 1022 du Code judiciaire.

La partie civile qui aura lancé une citation directe et qui succombera sera condamnée envers le prévenu à l'indemnité visée à l'article 1022 du Code judiciaire. L'indemnité sera liquidée par le jugement ».

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 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. Par ses arrêts n^{os} 68/2015, 69/2015 et 70/2015 du 21 mai 2015, la Cour a reconsidéré, dans son ensemble, sa jurisprudence relative à la répétibilité des frais et honoraires d'avocat dans les litiges portés devant le juge civil et opposant une autorité publique agissant dans l'intérêt général à un particulier.

B.4.2. La Cour a réaffirmé pour 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.

La Cour se départit ainsi de la jurisprudence qu'elle avait établie par ses arrêts n^{os} 135/2009 du 1er septembre 2009, 83/2011 du 18 mai 2011, 43/2012 du 8 mars 2012, 36/2013 du 7 mars 2013, 42/2013 du 21 mars 2013, 57/2013 du 25 avril 2013, 132/2013 du 26 septembre 2013 et 54/2014 du 27 mars 2014.

B.4.3. En ce qui concerne les relations entre le prévenu et le ministère public, la Cour a en revanche réaffirmé son arrêt n° 182/2008 du 18 décembre 2008, dans lequel elle a rejeté les recours en annulation de l'article 162*bis* du Code d'instruction criminelle, inséré par la loi du 21 avril 2007, pour les motifs indiqués en B.3.3.

La Cour a toutefois limité l'exclusion de l'obligation pour la partie succombante de payer une indemnité de procédure aux relations entre le prévenu et le ministère public, d'une part, et à l'action de l'auditorat du travail du tribunal du travail intentée sur la base de l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire, d'autre part, étant donné que cette action s'apparente à l'action publique, puisqu'elle a pour objet de constater la commission d'une infraction et non d'obtenir simplement une réparation de nature civile et qu'elle éteint de surcroît l'action publique.

B.5. Ainsi que la Cour l'a jugé par son arrêt n° 182/2008 du 18 décembre 2008, et comme elle l'a rappelé dans ses arrêts n^{os} 68/2015, 69/2015 et 70/2015 du 21 mai 2015, 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.6. Le risque financier qui accompagne la condamnation éventuelle au paiement d'une indemnité de procédure forfaitaire n'est au demeurant pas, en tant que tel, 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. L'action disciplinaire visée par l'article 532 du Code judiciaire, tel qu'il était applicable avant son remplacement par la loi du 7 janvier 2014 modifiant le statut des huissiers de justice, a été intentée devant le tribunal de première instance. Elle ne vise pas à constater et à punir des faits sanctionnés pénalement, mais à vérifier si un huissier a enfreint les règles déontologiques ou a porté atteinte à l'honneur de sa profession et, à ce titre, a pu ébranler la confiance et le crédit que le justiciable, contraint à recourir à ses services, pourrait lui accorder.

Les motifs mentionnés 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.8. 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 en ce qu'une indemnité de procédure peut être mise à charge du ministère public lorsque celui-ci succombe dans son action disciplinaire dirigée contre un huissier de justice en application de l'article 532 du Code judiciaire, tel qu'il s'appliquait avant son remplacement par la loi du 7 janvier 2014 modifiant le statut des huissiers de justice.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 26 novembre 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels