

Numéros du rôle : 6146, 6147, 6160, 6161, 6162 et 6163
Arrêt n° 34/2016 du 3 mars 2016

## A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation des articles 17 et 18 de la loi du 25 avril 2014 visant à corriger plusieurs lois réglant une matière visée à l'article 78 de la Constitution (ajout d'un 3° à l'article 1022, alinéa 8, du Code judiciaire), introduits par Wim Raeymaekers, par l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, par l'ASBL « Genootschap Advocaten Publiekrecht » et autres, par l'« Orde van Vlaamse balies » et Dominique Matthys, par Roussana Bardarska et par l'ASBL « Touche pas à mes certificats verts ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le juge A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 19 janvier 2015 et parvenue au greffe le 21 janvier 2015, un recours en annulation de 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 (ajout d'un 3° à l'article 1022, alinéa 8, du Code judiciaire), publiée au *Moniteur belge* du 19 août 2014, a été introduit par Wim Raeymaekers.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 22 janvier 2015 et parvenue au greffe le 23 janvier 2015, un recours en annulation des articles 17 et 18 de la même loi a été introduit par l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, assisté et représenté par Me V. Letellier, avocat au barreau de Bruxelles.

c. Par deux requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 18 février 2015 et parvenues au greffe le 20 février 2015, des recours en annulation de l'article 17 de la même loi, ont été introduits par l'ASBL « Genootschap Advocaten Publiekrecht », Peter Luypaers et Isabelle Cooreman et par l'« Orde van Vlaamse balies » et Dominique Matthys, assistés et représentés par Me S. Boullart, avocat au barreau de Gand.

d. Par deux requêtes adressées à la Cour par lettre recommandée à la poste le 19 février 2015 et parvenues au greffe le 20 février 2015 et le 23 février 2015, des recours en annulation du même article de la même loi ont été introduits par Roussana Bardarska, assistée et représentée par Me H. Van de Cauter, avocat au barreau de Bruxelles, et par l'ASBL « Touche pas à mes certificats verts », assistée et représentée par Me L. Misson, avocat au barreau de Liège.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6146, 6147, 6160, 6161, 6162 et 6163 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Ronse et Me G. Dewulf, avocats au barreau de Courtrai, a introduit des mémoires et les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse.

Par ordonnance du 16 septembre 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, a décidé :

- que les affaires n'étaient pas en état;
- d'inviter toutes les parties à faire connaître, dans un mémoire complémentaire à introduire le 16 octobre 2015 au plus tard et dont elles feraient parvenir une copie aux autres parties dans le même délai, leur point de vue concernant l'influence de la jurisprudence de la Cour formulée dans les arrêts n<sup>os</sup> 68/2015, 69/2015 et 70/2015, du 21 mai 2015, sur les présentes affaires.

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- la partie requérante dans l'affaire n° 6146;

- les parties requérantes dans l'affaire n° 6160;
- les parties requérantes dans l'affaire n° 6161;
- la partie requérante dans l'affaire n° 6163;
- le Conseil des ministres, dans toutes les affaires.

Par ordonnance du 25 novembre 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, a décidé que les affaires étaient 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 16 décembre 2015 et les affaires mises en délibéré.

A la suite de la demande du Conseil des ministres à être entendu, la Cour, par ordonnance du 16 décembre 2015, a fixé l'audience au 13 janvier 2016.

A l'audience publique du 13 janvier 2016 :

- ont comparu :
  - . Wim Raeymaekers, partie requérante dans l'affaire n° 6146, en personne;
  - . Me L. Laperche, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me V. Letellier, pour la partie requérante dans l'affaire n° 6147;
  - . Me S. Boullart et Me N. Vermeire, avocat au barreau de Gand, pour les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 6160 et 6161;
  - . Me H. Van de Cauter, pour la partie requérante dans l'affaire n° 6162;
  - . Me A. Kettels, avocat au barreau de Liège, qui comparaisait également *loco* Me L. Misson, pour la partie requérante dans l'affaire n° 6163;
  - . Me M. Descheemaeker, avocat au barreau de Courtrai, *loco* Me S. Ronse et Me G. Dewulf, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- les affaires ont été mises 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. En droit

- A -

### *Quant à la recevabilité des recours en annulation*

A.1.1. La partie requérante dans l'affaire n° 6146 agit en sa qualité de partie opposée à l'administration fiscale dans un litige pendant et dans d'éventuels litiges futurs. Elle serait directement et défavorablement affectée dans sa situation processuelle personnelle par la disposition attaquée.

A.1.2. La partie requérante dans l'affaire n° 6162 invoque sa qualité de partie dans un litige pendant devant le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles contre l'Etat belge, relatif à des fautes présumées commises par ce dernier dans le calcul des droits de succession. La disposition attaquée pourrait empêcher que, si la partie requérante obtient gain de cause, l'Etat belge soit condamné au paiement d'une indemnité de procédure.

A.1.3. La partie requérante dans l'affaire n° 6163 invoque sa qualité de justiciable pouvant se voir engagée dans une procédure contre une personne morale de droit public bénéficiant de l'exonération du paiement d'une indemnité de procédure, comme prévu par la disposition attaquée. Pour autant que nécessaire, la partie requérante invoque également sa qualité de partie dans une procédure pendante devant la Cour d'appel de Liège contre la Commission wallonne pour l'énergie, une personne morale de droit public qui – si elle succombe après l'entrée en vigueur de la disposition attaquée – ne devra pas payer d'indemnité de procédure.

A.2.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 6146, 6162 et 6163. Le préjudice invoqué, soit le paiement d'une indemnité de procédure à une personne morale de droit public qui agit dans l'intérêt général et qui obtient gain de cause dans un procès, ne découlerait pas de la disposition attaquée mais des articles 1017, alinéa 1er, et 1018, 6<sup>o</sup>, du Code judiciaire, qui prévoient la règle générale selon laquelle la partie qui obtient gain de cause a droit à une indemnité de procédure.

De surcroît, le préjudice invoqué dans les affaires n<sup>os</sup> 6146 et 6163 serait purement hypothétique. La simple affirmation qu'une affaire est pendante, sans que la preuve en soit fournie, et que les parties requérantes pourraient à l'avenir être confrontées à un litige les opposant à un organe qui agit dans l'intérêt général ne suffirait pas pour leur conférer l'intérêt requis.

A.2.2. Le Conseil des ministres conteste ensuite l'intérêt des parties requérantes dans l'affaire n° 6160, qui n'est pas exposé dans leur requête.

En ce qui concerne l'ASBL « Genootschap Advocaten Publiekrecht », le Conseil des ministres fait valoir que la disposition attaquée est étrangère à son objet social. Plus particulièrement, la disposition attaquée ne rendrait pas impossible l'étude scientifique du droit public, ni ne porterait atteinte aux intérêts de ses membres, qui sont tous avocats.

Les autres parties requérantes personnes physiques ne démontrent pas qu'elles sont parties à une procédure judiciaire à laquelle la norme attaquée pourrait s'appliquer. La circonstance qu'elles puissent à l'avenir être confrontées à un litige les opposant à une personne morale de droit public qui agit dans l'intérêt général serait purement aléatoire.

A.3.1. La partie requérante dans l'affaire n° 6146 réplique que la disposition attaquée ne doit pas être appréciée purement en soi, *in abstracto*, mais bien dans le cadre plus large de la réglementation existante. Elle renvoie par ailleurs au numéro de rôle de l'affaire qu'elle a introduite devant le Tribunal de première instance de Bruxelles contre le ministre des Finances, afin de démontrer que son intérêt n'est nullement hypothétique.

A.3.2. Dans l'affaire n° 6160, l'ASBL « Genootschap Advocaten Publiekrecht » fait valoir que la norme attaquée a effectivement un rapport avec son objet social, qui est la défense des intérêts collectifs de ses membres. Ceux-ci, tous des avocats ayant de l'expérience et des connaissances en droit public qui, dans

l'exercice de leur profession, défendent quotidiennement des clients dans des litiges les opposant à des personnes morales de droit public, seront affectés directement et défavorablement par la disposition attaquée. En effet, leurs clients seront dissuadés de mener une défense ou d'entamer une procédure contre une personne morale de droit public qui agit dans l'intérêt général, puisque le coût de la procédure risque d'augmenter s'ils ne peuvent pas prétendre à une indemnité de procédure lorsqu'ils obtiennent gain de cause.

Pour les mêmes raisons, les autres parties requérantes, des avocats ayant une expérience considérable du droit public, qui, dans l'exercice de leur profession, sont confrontées en permanence à des litiges les opposant à des personnes morales de droit public, justifieraient évidemment de l'intérêt requis.

A.3.3. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 6162 et 6163 répliquent qu'elles craignent, non pas d'être condamnées au paiement d'une indemnité de procédure si elles perdent leur procès, mais bien de ne pas avoir droit à une indemnité de procédure si elles obtiennent gain de cause. Ce préjudice découlerait effectivement directement de la disposition attaquée.

La partie requérante dans l'affaire n<sup>o</sup> 6163 renvoie par ailleurs au numéro de rôle de l'affaire qu'elle a introduite devant la Cour d'appel de Liège contre la Commission wallonne pour l'énergie, ce qui suffirait à justifier de l'intérêt requis. En effet, elle ne recevra pas d'indemnité de procédure si elle obtient gain de cause après l'entrée en vigueur de la disposition attaquée. Par ailleurs, il ne serait pas nécessaire d'être actuellement partie à un litige pendant pour justifier de l'intérêt requis. Tout justiciable est potentiellement lésé par la disposition attaquée, puisque tout justiciable peut être partie à un litige contre une personne morale de droit public qui bénéficie de l'exonération. Etant donné que la disposition attaquée n'est pas encore entrée en vigueur, aucun justiciable ne saurait justifier d'un intérêt qui soit plus actuel.

#### *Quant au fond*

A.4. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 6146, 6147 et 6160 à 6163 demandent l'annulation de 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 (ci-après : la loi du 25 avril 2014). Les parties requérantes dans l'affaire n<sup>o</sup> 6147 demandent en outre l'annulation de l'article 18 de la même loi.

#### *Affaire n<sup>o</sup> 6146*

A.5. Le moyen unique dans l'affaire n<sup>o</sup> 6146 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 13 et 23, alinéa 3, 2<sup>o</sup>, de la Constitution, avec les articles 6 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel et avec l'article 1er du Douzième Protocole additionnel à cette Convention, avec les articles 14 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe de bonne administration de la justice.

Selon la partie requérante, en exonérant une personne morale de droit public qui agit dans l'intérêt général du paiement d'une indemnité au citoyen, qu'elle succombe ou qu'elle obtienne gain de cause dans un litige, alors que la première peut prétendre à une indemnité à charge du citoyen qui succombe, la disposition attaquée limiterait de manière discriminatoire l'accès du citoyen au juge, porterait atteinte au droit à l'aide juridique, créerait une situation de forte inégalité des armes et affecterait le patrimoine du citoyen.

Le législateur poursuivrait certes un but légitime en voulant adapter la réglementation à la jurisprudence existante de la Cour. Mais une transposition correcte de cette jurisprudence impliquerait que, si la personne morale de droit public ne peut être condamnée à une indemnité lorsqu'elle agit dans l'intérêt général, aucune indemnité ne puisse lui être attribuée dans cette situation. La disposition attaquée pourrait, en ce sens, être interprétée en conformité avec la Constitution.

A.6. Le Conseil des ministres répond que la disposition attaquée est raisonnablement justifiée et satisfait à la jurisprudence de la Cour quant à l'exclusion des personnes morales de droit public du système de l'indemnité de procédure. Il ressortirait de cette jurisprudence que le fait que la personne morale de droit public agit dans l'intérêt général suffit à justifier cette exclusion.

Pour le surplus, le préjudice redouté par la partie requérante, consistant à devoir payer automatiquement une indemnité de procédure à une personne morale de droit public qui agit dans l'intérêt général et qui obtient gain de cause dans un litige, ne découlerait pas de la disposition attaquée mais des articles 1017, alinéa 1er, et 1018, 6°, du Code judiciaire, de sorte que le moyen serait, pour cette seule raison déjà, non fondé.

En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que la disposition attaquée peut être interprétée en conformité avec la Constitution, en ce sens que, dans la mesure où une personne morale de droit public ne peut être condamnée au paiement d'une indemnité de procédure lorsqu'elle succombe, elle ne peut pas davantage recevoir une indemnité de procédure lorsqu'elle obtient gain de cause.

A.7. La partie requérante admet la justification raisonnable que le législateur avance afin d'exonérer la personne morale de droit public d'une indemnité de procédure lorsqu'elle agit dans l'intérêt général, mais elle souligne le problème de la réciprocité. Elle se rallie en la matière à l'interprétation conforme à la Constitution proposée par le Conseil des ministres.

#### *Affaire n° 6147*

A.8.1. Le moyen unique dans l'affaire n° 6147 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention et avec les articles 14 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Selon la partie requérante, la disposition attaquée est contraire au choix inscrit à l'article 1022 du Code judiciaire de répartir le risque procédural de manière égale entre les parties au procès et elle est également contraire au choix opéré par le législateur quelques mois avant l'adoption de la disposition attaquée, consistant à prévoir une indemnité de procédure dans le cadre de la procédure devant le Conseil d'Etat.

A.8.2. Dans la première branche du moyen unique, la partie requérante invoque la différence de traitement entre les personnes morales de droit public et les personnes privées, dans la mesure où les premières sont dispensées du risque procédural si elles agissent dans l'intérêt général, et la différence de traitement entre les justiciables qui obtiennent gain de cause, selon que leur partie adverse est ou non une personne morale de droit public qui agit dans l'intérêt général.

Selon la partie requérante, les arrêts n<sup>os</sup> 36/2012, 43/2012 et 132/2013, auxquels le législateur a voulu répondre par la disposition attaquée, portent sur des actions spécifiques intentées par les organes publics concernés dans le cadre de l'exercice des compétences qui leur ont été attribuées en vue de protéger l'ordre public. C'est en raison de la mission spéciale qui leur a été confiée que les organes publics concernés sont, selon la Cour, comparables au ministère public, qui peut, conformément à l'arrêt n° 182/2008, être dispensé du paiement d'une indemnité de procédure parce qu'il est chargé, dans l'intérêt de la société, de rechercher et de poursuivre les infractions et qu'il exerce l'action publique, de sorte qu'il occupe une position spéciale dans le procès pénal. Le traitement différent dont bénéficient les organes publics concernés n'est pas justifié par la simple circonstance qu'ils agissent dans l'intérêt général mais par le fait qu'ils exercent une action spécifique en vue de protéger l'ordre public.

La disposition attaquée excéderait dans une large mesure les hypothèses mentionnées dans les arrêts précités, en ce qu'elle vise chaque situation où une personne morale de droit public agit dans l'intérêt général. Le critère employé ne serait pas admissible, d'autant que l'autorité agit en principe toujours dans l'intérêt général.

La disposition attaquée porterait dès lors une atteinte disproportionnée et discriminatoire au droit d'accès au juge.

A.8.3. Dans la deuxième branche du moyen unique, la partie requérante critique la différence de traitement entre des parties impliquées dans une même procédure, faute de réciprocité de la dispense de paiement d'une indemnité de procédure à l'égard de la partie adverse d'une personne morale de droit public. Du fait qu'une seule des deux parties au procès risque de devoir payer une indemnité de procédure, la disposition attaquée porterait

une atteinte discriminatoire au droit à l'égalité des armes, contenu dans l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.9. Le Conseil des ministres réitère les arguments qu'il a exposés dans l'affaire n° 6146 (voy. A.6). Il ajoute que la simple circonstance que la Cour se réfère, dans certains arrêts, à la mission de la personne morale de droit public concernée consistant à protéger l'ordre public ne porte pas atteinte au fait qu'agir dans l'intérêt général constitue un critère justifié et pertinent pour exclure les personnes morales de droit public du système de l'indemnité de procédure. C'est précisément en raison de cette mission d'intérêt général que l'organe concerné doit pouvoir prendre des décisions en toute indépendance, sans tenir compte du risque financier lié à une procédure qui serait intentée contre ces décisions.

A.10. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante renvoie aux arrêts n<sup>os</sup> 68/2015, 69/2015 et 70/2015, du 21 mai 2015, dans lesquels la Cour a réexaminé la question de l'indemnité de procédure dans les litiges soumis au juge civil, opposant une autorité et un particulier, à la lumière de l'introduction du principe de la répétibilité devant le Conseil d'Etat. Il découlerait de ces arrêts que seul le traitement spécial du ministère public et de l'auditorat du travail est justifié, compte tenu, d'une part, de la spécificité du contentieux pénal et, d'autre part, de la mission spécifique du ministère public ou de l'auditorat du travail en matière pénale, qui consiste à exercer l'action publique au nom de la société.

A la lumière de cette jurisprudence, la première branche du moyen unique serait fondée, de sorte que la deuxième branche du moyen unique ne devrait plus être examinée.

#### *Affaires n° 6160 et 6161*

A.11.1. Le premier moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 6160 et 6161 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 16 de la Constitution.

Le fait qu'une exonération du paiement d'une indemnité de procédure soit prévue en faveur des personnes morales de droit public qui agissent dans l'intérêt général dans le cadre d'un procès placerait le citoyen justiciable devant une privation de propriété, ou tout au moins devant une restriction de propriété qui est dénuée de justification raisonnable et qui porte en outre une atteinte disproportionnée à son droit de propriété.

L'unique raison d'être de l'autorité consiste à servir l'intérêt général et cet intérêt général ne peut par hypothèse primer l'intérêt particulier. En outre, une personne morale de droit public qui succombe dans un litige ne pourrait jamais être réputée avoir agi dans l'intérêt général, étant donné qu'elle a dans ce cas agi de manière illicite ou illégale.

A.11.2.1. Le deuxième moyen est pris de la violation du principe d'égalité, du droit d'accès au juge, du droit à une voie de recours effective, du principe de l'égalité des armes, du droit de défense et du principe de la sécurité juridique, inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 13 de la Constitution, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 47 et 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que de la violation du principe de la sécurité juridique et des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.11.2.2. La première branche du deuxième moyen dénonce la différence de traitement entre les justiciables qui obtiennent gain de cause face à une autorité et ceux qui obtiennent gain de cause face à une personne privée, dès lors que seule la première catégorie est privée du bénéfice de l'octroi d'une indemnité de procédure. Cette différence de traitement serait injustifiable, pour les mêmes raisons que celles mentionnées en A.11.1. De surcroît, le législateur n'aurait pas justifié la disposition attaquée à la lumière de l'indépendance requise de l'autorité lorsqu'elle agit en justice, indépendance à laquelle la Cour a accordé un grand poids dans sa jurisprudence.

A.11.2.3. Dans la deuxième branche du deuxième moyen, les parties font valoir que la disposition attaquée porte une atteinte disproportionnée au droit d'accès au juge et au droit à une voie de recours effective, en ce que l'exonération généralisée de l'indemnité de procédure accordée aux personnes morales de droit public a un effet dissuasif sur le justiciable qui souhaite intenter une procédure contre l'autorité ou mener une défense efficace mais craint d'en faire les frais, dans la mesure où il ne lui sera pas accordé d'indemnité de procédure s'il obtient gain de cause.

Partant, le droit de défense et le droit à l'égalité des armes seraient violés, puisque l'autorité peut engager des procédures sans craindre de devoir payer une indemnité de procédure, alors qu'elle dispose généralement d'une plus grande expertise juridique dans son propre domaine de compétence.

A.11.2.4. Dans la troisième branche du deuxième moyen, il est allégué que la disposition attaquée viole le principe de la sécurité juridique, dès lors que cette disposition sera, faute de mesures transitoires, applicable à des litiges pendants et que les parties concernées n'ont pu adapter leur comportement à la nouvelle norme. Il en est d'autant plus ainsi que le juge n'a pas la possibilité de tempérer l'application de la nouvelle norme.

A.11.3. Le troisième moyen est pris de la violation du principe d'égalité et du droit d'accès au juge, tels qu'ils sont contenus dans les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 13 de la Constitution et avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que les justiciables qui obtiennent gain de cause devant les cours et tribunaux face à une personne morale de droit public agissant dans l'intérêt général ne peuvent bénéficier d'une indemnité de procédure, alors que les justiciables qui obtiennent gain de cause devant le Conseil d'Etat face à la même personne morale de droit public peuvent bénéficier d'une indemnité de procédure.

Ni les travaux préparatoires de la disposition attaquée, ni les travaux préparatoires de la loi du 20 janvier 2014, qui a instauré le principe de la répitibilité devant le Conseil d'Etat, ne justifieraient cette distinction.

A.11.4. Le quatrième moyen est pris de la violation de l'article 13 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 47 et 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec les articles 1er, 3, 6 et 9, paragraphes 4 et 5, de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, avec l'article 16 de la directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution et avec l'article 11 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

La disposition attaquée dissuaderait le justiciable de s'adresser au juge environnemental, ce qui porterait une atteinte injustifiée et disproportionnée au droit d'accès au juge en matière d'environnement.

Etant donné que ce moyen inviterait la Cour à interpréter le droit de l'Union européenne, il serait, selon les parties requérantes, recommandé de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

A.11.5. Le cinquième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 16 de la Constitution, en ce que l'exproprié ne peut prétendre à une indemnité de procédure lorsque le juge de paix donne tort à l'expropriant personne morale de droit public en augmentant le montant de l'indemnité d'expropriation provisoire par rapport au montant fixé par l'expropriant, alors que l'exproprié peut être condamné au paiement d'une indemnité de procédure à ce même expropriant lorsque le juge de paix donne tort à l'exproprié en diminuant le montant de l'indemnité d'expropriation provisoire par rapport au montant demandé par l'exproprié.

Cette différence de traitement ne serait pas raisonnablement justifiée. Par ailleurs, par suite de la disposition attaquée, qui autorise, d'une part, que l'exproprié soit condamné au paiement d'une indemnité de procédure et qui exclut, d'autre part, qu'il puisse prétendre à une indemnité de procédure, il ne serait pas question d'une « juste indemnité » au sens de l'article 16 de la Constitution, ni d'un « juste équilibre » au sens de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.



A.12.1. En ce qui concerne le premier moyen et les deux premières branches du deuxième moyen, le Conseil des ministres réitère l'argumentation qu'il a développée dans l'affaire n° 6146 (voy. A.6).

Il ajoute que le fait d'intenter une action non fondée ou de mener une défense insuffisante ne peut par définition être assimilé au fait d'agir en contradiction avec l'intérêt général. Une faute commise dans l'exercice d'une mission ne serait pas révélatrice du but poursuivi par la personne morale de droit public. Les personnes morales de droit public devraient précisément être exonérées du système de l'indemnité de procédure afin de leur permettre de prendre position en vue de sauvegarder l'intérêt que la loi leur a confié et qui est réputé servir l'intérêt général.

De surcroît, la partie requérante aurait toujours la possibilité d'introduire une action en responsabilité contre la personne morale de droit public si elle estime que cette dernière a commis une faute dans l'exercice de sa mission.

A.12.2. En ce qui concerne l'absence de disposition transitoire invoquée dans la troisième branche du deuxième moyen, le Conseil des ministres souligne que le législateur souhaitait agir vite pour mettre fin aux incertitudes qui sont nées à la suite de la jurisprudence de la Cour. La disposition attaquée serait une mesure pertinente de nature à faire la clarté quant à la répétibilité d'une indemnité de procédure à l'égard d'une personne morale de droit public. Par ailleurs, l'application immédiate de la disposition attaquée à des litiges pendants n'aurait pas de conséquences disproportionnées, vu que les personnes privées ne devront pas davantage payer une indemnité de procédure lorsqu'elles sont opposées à une personne morale de droit public dans un litige et succombent, et eu égard à la base forfaitaire de l'indemnité de procédure.

A.12.3. En ce qui concerne le troisième moyen, le Conseil des ministres fait valoir que la différence de traitement attaquée, entre les parties au procès devant les cours et tribunaux civils, d'une part, et devant le Conseil d'Etat, d'autre part, ne découle pas de la disposition attaquée mais de la réglementation relative à l'indemnité de procédure devant le Conseil d'Etat, qui ne fait pas l'objet de l'actuel recours.

A.12.4. En ce qui concerne le quatrième moyen, le Conseil des ministres répond que la disposition attaquée n'impose pas de charge financière disproportionnée qui empêcherait la personne privée de s'adresser au juge en matière d'environnement. Le Conseil des ministres souligne à cet égard la réciprocité de la norme attaquée, le montant forfaitaire et limité de l'indemnité de procédure, ainsi que la possibilité dont dispose la personne privée de s'adresser au Conseil d'Etat, où elle peut prétendre à une indemnité de procédure. Par conséquent, l'accès au juge en matière environnementale ne serait pas limité de manière disproportionnée.

A.12.5. En ce qui concerne le cinquième moyen, le Conseil des ministres insiste une fois de plus sur la réciprocité de la disposition attaquée. En tout état de cause, l'indemnité de procédure ne ferait pas partie intégrante de la « juste indemnité » d'expropriation, qui ne concerne en effet que la perte du bien immobilier. Par ailleurs, l'exproprié serait libre de conclure, au cours de la phase administrative, un accord concernant le bien à exproprier, de manière à éviter la phase judiciaire.

A.13.1. En ce qui concerne le premier moyen et la première branche du deuxième moyen, les parties requérantes répliquent qu'il n'est pas raisonnablement justifié que les personnes morales de droit public ne doivent pas payer une indemnité de procédure. Les parties requérantes renvoient à ce sujet aux considérants de la Cour dans ses arrêts n° 68/2015, 69/2015 et 70/2015, dont il apparaîtrait à suffisance que la mission d'intérêt général ne s'oppose pas au paiement d'une indemnité de procédure et que le système forfaitaire de l'indemnité de procédure doit s'appliquer à toutes les parties.

Le Conseil des ministres minimiserait à tort la problématique, en faisant référence au caractère forfaitaire de l'indemnité de procédure. En effet, le montant de cette indemnité peut atteindre 33 000 euros, de sorte que l'exonération de l'indemnité de procédure peut effectivement aboutir à une privation ou à une restriction fondamentales de la propriété.

L'argument du Conseil des ministres selon lequel le justiciable peut toujours intenter une action en responsabilité ne serait pas pertinent, dès lors que cette action a une autre finalité que le litige originaire. De surcroît, le problème serait uniquement déplacé vers cette procédure (superflue), dans laquelle la personne morale de droit public serait une fois de plus exonérée du paiement d'une indemnité de procédure.

A.13.2. En ce qui concerne la deuxième branche du deuxième moyen, les parties requérantes soulignent que les violations alléguées des droits fondamentaux concernés et le traitement inégal qui en découle sont effectivement la conséquence de la disposition attaquée, ce qui ressortirait également des arrêts de la Cour n<sup>os</sup> 68/2015, 69/2015 et 70/2015. En excluant de manière générale du système de l'indemnité de procédure les personnes morales de droit public qui agissent dans l'intérêt général, la disposition attaquée a du coup pour conséquence que la personne privée qui succombe n'est par définition pas exonérée du paiement d'une indemnité de procédure.

Les parties requérantes rejettent l'« interprétation conforme à la Constitution » suggérée par le Conseil des ministres, au motif que la réciprocité alléguée de l'exclusion du système de l'indemnité de procédure viderait ce système de sa substance. Les parties requérantes renvoient également aux arrêts n<sup>os</sup> 68/2015, 69/2015 et 70/2015 à cet égard, dans lesquels la Cour a confirmé une nouvelle fois 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 agissant dans l'intérêt général.

A.13.3. En ce qui concerne la troisième branche du deuxième moyen, les parties requérantes répliquent que l'application immédiate de la disposition attaquée n'est pas une mesure pertinente pour faire la clarté quant à la répétibilité de l'indemnité de procédure et que, *a fortiori*, le législateur ne l'a pas justifiée.

A.13.4. En ce qui concerne le troisième moyen, les parties requérantes se bornent à renvoyer aux arrêts n<sup>os</sup> 68/2015, 69/2015 et 70/2015, dans lesquels la Cour aurait déjà jugé que la différence de traitement entre parties au procès devant les cours et tribunaux civils, d'une part, et devant le Conseil d'Etat, d'autre part, n'était pas raisonnablement justifiée.

A.13.5. En ce qui concerne le quatrième moyen, les parties requérantes soulignent une fois de plus que, dans ses arrêts n<sup>os</sup> 68/2015, 69/2015 et 70/2015, la Cour n'évoque plus le rôle spécial des personnes morales de droit public mais juge que le système de l'indemnité de procédure doit s'appliquer à toutes les parties au procès. La charge financière peut s'élever à 33 000 euros, de sorte qu'il serait effectivement question d'une charge financière disproportionnée qui repose uniquement sur les personnes privées.

En avançant l'argument que la partie au procès soucieuse de l'environnement peut toujours s'adresser au Conseil d'Etat, où une indemnité de procédure peut être obtenue, le Conseil des ministres indiquerait lui-même qu'il est établi une distinction supplémentaire entre les justiciables qui souhaitent s'adresser au juge en matière d'environnement ou à un autre juge, ce qui ne saurait en aucun cas se justifier de manière raisonnable. Le « libre choix » allégué n'existerait par ailleurs pas toujours, eu égard à la compétence distincte des cours et tribunaux ordinaires, d'une part, et du Conseil d'Etat, d'autre part.

A.13.6. En ce qui concerne le cinquième moyen, les parties requérantes répliquent que le Conseil des ministres peut difficilement soutenir que l'exproprié peut être dispensé de payer une indemnité de procédure à l'expropriant, dès lors que, dans ses arrêts n<sup>os</sup> 68/2015, 69/2015 et 70/2015, la Cour a jugé que le système de l'indemnité de procédure devait s'appliquer à toutes les parties.

Enfin, les parties requérantes soulignent que l'exproprié devra, en vue de protéger sa propriété, se défendre contre la décision unilatérale de l'administration, ce qui ne pourrait être minimisé en affirmant que l'exproprié n'a qu'à accepter l'offre d'acquisition amiable.

#### *Affaire n° 6162*

A.14.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

La partie requérante ne comprend pas pourquoi une personne morale de droit public ne doit pas payer une indemnité de procédure lorsqu'elle succombe, dès lors qu'il peut dans ce cas difficilement être soutenu qu'elle a agi dans l'intérêt général. La disposition attaquée établirait donc une différence de traitement injustifiée.

A.14.2. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le droit à un procès équitable tel qu'il est contenu dans l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il ne serait pas question d'un procès équitable si l'autorité – en principe la partie au procès la plus forte – est exonérée du paiement d'une indemnité de procédure lorsqu'elle succombe, alors que le contribuable – en principe la partie au procès la plus faible – ne bénéficie pas de cette exonération. Le justiciable qui est partie à un procès serait ainsi lésé par rapport à la personne morale de droit public, sans qu'existe pour ce faire une justification raisonnable. Par ailleurs, le refus de rembourser une partie des frais de justice via l'indemnité de procédure limiterait l'accès au juge.

A.15. Le Conseil des ministres réitère l'argumentation qu'il a exposée dans les affaires n<sup>os</sup> 6160 et 6161 (voy. A.12.1).

A.16. La partie requérante réplique que la jurisprudence de la Cour qui est citée, dans laquelle elle a jugé que le ministère public, l'auditorat du travail et les fonctionnaires qui répriment les infractions en matière d'urbanisme ne pouvaient être condamnés au paiement d'une indemnité de procédure, n'est pas pertinente. En effet, les autorités précitées agissent dans le cadre d'une procédure pénale. Bien qu'elles puissent soupçonner à tort une personne d'avoir commis une infraction, elles n'ont pas elles-mêmes commis une faute antérieurement au procès et elles n'ont pas été citées à comparaître par le prévenu.

Dans le contexte d'une procédure civile dans laquelle la personne morale de droit public est partie demanderesse, défenderesse ou intervenante, elle agit certes dans le cadre du service public, mais, dans ce cas, elle est une partie comme une autre. Si elle perd le procès, elle a commis une faute qui emporte l'obligation de rembourser une partie des frais d'avocat de la personne privée.

De surcroît, la disposition attaquée ne prévoit pas que la personne privée qui succombe face à une personne morale de droit public soit dispensée du paiement d'une indemnité de procédure, ce qui serait la seule solution juste si l'exception pour la personne morale de droit public est maintenue. La partie requérante constate que le Conseil des ministres partage cette position.

Enfin, la partie requérante ne voit aucun avantage à multiplier par deux les procédures pour aboutir à un résultat, à savoir le paiement d'une indemnité de procédure, qui pourrait être atteint par une seule procédure.

#### *Affaire n° 6163*

A.17. Le moyen unique dans l'affaire n° 6163 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime, avec les articles 1382 et 1383 du Code civil, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention, en ce que la disposition attaquée étend l'exonération du paiement d'une indemnité de procédure à toutes les personnes morales de droit public qui agissent dans l'intérêt général en tant que parties à un litige.

A.18.1.1. Dans la première branche du moyen unique, la partie requérante invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.18.1.2. La partie requérante critique la différence de traitement qui est établie entre les justiciables selon que la partie adverse est une personne morale de droit public ou une autre partie : seule la première catégorie de justiciables ne recevra pas d'indemnité de procédure si elle obtient gain de cause.

La justification donnée par le législateur pour cette différence de traitement, à savoir le fait d'agir dans l'intérêt général et en particulier la nécessité d'assurer l'indépendance d'une personne morale de droit public qui est partie à un procès, ne serait ni pertinente ni adéquate pour justifier la mesure attaquée et les moyens utilisés ne seraient pas proportionnés au but poursuivi. La personne morale de droit public agit potentiellement toujours dans l'intérêt général, de sorte que la disposition attaquée exonère toujours la personne morale de droit public du paiement d'une indemnité de procédure, que son indépendance doive ou non être protégée. Or, cette exigence

d'indépendance fonde la disposition attaquée, dès lors que, dans les arrêts de la Cour – auxquels le législateur souhaitait répondre ou adoptant la disposition attaquée -, il était uniquement question d'une exonération afin de préserver l'indépendance de la personne morale de droit public concernée. Le critère de l'intérêt général mentionné dans la disposition attaquée est dès lors sans rapport avec le but poursuivi, en ce qu'il porte également sur des situations où il n'est pas nécessaire de préserver l'indépendance de la personne morale de droit public, et aboutit dès lors à une différence de traitement injustifiée.

A.18.1.3. La partie requérante critique ensuite la différence de traitement établie par la disposition attaquée entre une personne privée et une personne morale de droit public qui sont parties à une même procédure, en ce que le législateur a uniquement prévu une exonération du paiement d'une indemnité de procédure pour la personne morale de droit public.

Cette différence de traitement ne saurait être justifiée, pour les mêmes raisons que celles qui sont mentionnées en A.18.1.2. Même dans les cas où la Cour a jugé que l'indépendance de l'autorité était potentiellement compromise en raison du risque de devoir payer une indemnité de procédure, cette différence de traitement n'est, selon la partie requérante, pas justifiée. Dans ces situations, il devrait être constaté qu'aucune indemnité de procédure ne doit être mise à charge de la partie qui succombe, que ce soit la personne privée ou la personne morale de droit public.

A.18.1.4. Cette double discrimination violerait également l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier le droit d'accès au juge et les droits de la défense qui y sont inscrits, de même que les droits protégés par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention précitée.

A.18.2. Dans la deuxième branche du moyen unique, la partie requérante invoque la violation des principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime, en ce que l'exonération du paiement d'une indemnité de procédure dépend du fait que l'action ait été intentée ou non dans l'intérêt général. Cette notion très vaste permet une interprétation extensive de la part du juge et peut donc être une source d'insécurité juridique qui renforce l'hésitation du justiciable à s'adresser au tribunal. En effet, le justiciable ne pourra pas évaluer préalablement si la personne morale de droit public sera réputée agir dans l'intérêt général ou non et si elle sera donc dispensée du paiement d'une indemnité de procédure.

De surcroît, les principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime sont violés en ce que le justiciable s'attend à obtenir une indemnité de procédure s'il obtient gain de cause. Ce sera particulièrement le cas du justiciable qui serait engagé dans une procédure judiciaire lorsque la disposition attaquée entrera en vigueur et qui n'aura donc pas pu prévoir les effets de cette disposition au moment de décider d'agir contre une autorité en tant que partie demanderesse ou défenderesse.

A.18.3.1. Dans la troisième branche du moyen unique, la partie requérante invoque la violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des articles 1382 et 1383 du Code civil.

A.18.3.2. La personne privée qui agit en justice en tant que demandeur ou défendeur sait qu'elle devra payer les frais d'avocat de l'autorité si elle succombe, alors que ses propres frais resteront toujours à sa charge, même si elle obtient gain de cause. En revanche, l'autorité ne risque nullement de devoir payer une indemnité de procédure si elle succombe et doit dans ce cas supporter uniquement ses propres frais d'avocat, alors qu'elle peut bénéficier d'une indemnité de procédure si elle obtient gain de cause.

Une telle situation restreint l'accès au juge, en violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et est manifestement discriminatoire. En outre, il convient de constater une atteinte à l'égalité des armes, cependant que l'autorité se trouve déjà, par nature, dans une situation plus favorable que la personne privée en ce qui concerne les moyens financiers disponibles pour se défendre.

A.18.3.3. Dans le pire des cas, cette restriction du droit d'agir peut avoir pour conséquence que l'autorité soit exonérée de sa responsabilité, à savoir lorsque l'Etat est clairement responsable d'un comportement fautif et

que le justiciable n'introduit pas d'action, par crainte de ne pas pouvoir récupérer ses frais d'avocat. Pour cette raison, la disposition attaquée viole les articles 1382 et 1383 du Code civil.

A.18.4. Dans la quatrième branche du moyen unique, la partie requérante allègue la violation de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que le justiciable qui obtient gain de cause ne peut récupérer ses frais d'avocat.

La disposition attaquée porterait ainsi atteinte au droit de propriété. En effet, le justiciable dispose d'un droit de récupérer les frais d'avocat qu'il a exposés en raison de la faute de l'autorité concernée. Cette atteinte au droit de propriété est encore renforcée lorsque l'autorité est la partie demanderesse, puisque le justiciable n'a, dans ce cas, pas d'autre choix que de se défendre et de payer les frais de procédure.

Pour les mêmes raisons que celles mentionnées en A.18.1.2, cette atteinte au droit de propriété serait injustifiée et disproportionnée.

A.19. Le Conseil des ministres réitère les arguments qu'il a exposés dans l'affaire n° 6146 (voy. A.6).

Il confirme le point de vue de la partie requérante selon laquelle les personnes morales de droit public sont toujours réputées agir dans l'intérêt général. Selon le Conseil des ministres, il est dès lors toujours nécessaire qu'elles puissent agir en toute indépendance, sans devoir tenir compte des conséquences financières d'un recours. Les deux notions seraient indissociablement liées.

Pour autant que nécessaire, le Conseil des ministres observe qu'indépendamment du fait que la Cour ne peut contrôler la disposition attaquée au regard des articles 1382 et 1383 du Code civil, cette disposition ne porte pas atteinte à la possibilité dont dispose la partie requérante d'invoquer la responsabilité d'une personne morale de droit public qui agit dans l'intérêt général si cette dernière commet une faute (extra)contractuelle. En effet, le régime relatif à l'indemnité de procédure serait étranger à la question de la responsabilité fondée sur la faute.

A.20.1. La partie requérante réplique que l'extension de l'exonération du paiement d'une indemnité de procédure est excessive à la lumière de la jurisprudence de la Cour invoquée par le Conseil des ministres, dès lors que l'Etat est toujours réputé agir dans l'intérêt général.

La partie requérante se réfère, à l'appui de sa position, aux arrêts n°s 68/2015, 69/2015 et 70/2015, dans lesquels la Cour revient sur sa jurisprudence antérieure en matière d'indemnités de procédure.

A.20.2. La partie requérante souligne ensuite qu'elle reproche à la disposition attaquée de créer un déséquilibre de par l'absence de réciprocité. Par conséquent, lorsqu'il souhaite agir, en tant que partie, dans un litige l'opposant à l'Etat, le justiciable doit prendre le risque de payer s'il perd, mais aussi celui de ne rien recevoir s'il obtient gain de cause. Le justiciable ne sera donc en aucun cas indemnisé.

En ce qui concerne l'interprétation conforme à la Constitution proposée par le Conseil des ministres, la partie requérante observe que la disposition attaquée ne prévoit actuellement aucune réciprocité. Même si elle prévoyait cette réciprocité, cette disposition contiendrait une restriction du droit d'accès au juge. En effet, le justiciable doit payer un montant considérable pour couvrir les frais de procédure qu'il ne pourra jamais récupérer, même s'il obtient gain de cause. Pour cette raison, la notion d'« intérêt général » devrait être interprétée de la manière la plus restrictive qui soit, afin d'éviter que cette restriction soit applicable à tous les citoyens confrontés à l'Etat belge.

#### *Mémoires complémentaires*

A.21. Le Conseil des ministres souligne dans son mémoire complémentaire relatif à toutes les affaires jointes que le contentieux subjectif et le contentieux objectif sont, de par leur nature, à ce point différents qu'ils ne sont pas comparables et qu'une approche différente quant à l'indemnité de procédure est dès lors justifiée.

Le Conseil des ministres souligne ensuite les caractéristiques différentes des deux indemnités de procédure. Pour ce qui est des tarifs, les montants forfaitaires qui s'appliquent devant le Conseil d'Etat (entre 140 et 1400 euros) seraient beaucoup plus bas que les montants qui s'appliquent devant les cours et tribunaux (entre 150 et 30 000 euros), ce qui accentue la non-comparabilité des procédures concernées. Vu cette différence significative des tarifs, le point de vue de la Cour, selon lequel le législateur, en instaurant l'indemnité de procédure devant le Conseil d'Etat, a admis que l'imposition d'une indemnité de procédure forfaitaire n'était pas, en tant que telle, de nature à menacer l'indépendance des autorités qui agissent dans l'intérêt général, ne saurait être étendu sans plus aux cours et tribunaux.

Le Conseil des ministres souligne ensuite que les cours et tribunaux disposent de possibilités plus étendues pour majorer ou tempérer l'indemnité de procédure que celles dont dispose le Conseil d'Etat, ce qui démontrerait une fois de plus que le législateur a entendu établir une distinction nette entre les deux procédures.

A.22. Dans l'affaire n° 6146, la partie requérante conteste, dans son mémoire complémentaire, le point de vue adopté par la Cour dans les arrêts n°s 68/2015, 69/2015 et 70/2015, selon lequel, en instaurant, par la loi du 20 janvier 2014, le régime de l'indemnité de procédure devant le Conseil d'Etat, le législateur a admis que le fait qu'une des parties au procès poursuive l'intérêt général n'exclut pas qu'elle puisse être condamnée au paiement d'une indemnité de procédure, ce qui constituerait une rupture fondamentale dans l'évolution du régime de l'indemnité de procédure. Selon la partie requérante, il ne peut être admis que le législateur, en modifiant le règlement de la procédure devant le Conseil d'Etat, ait voulu modifier le régime de l'indemnité de procédure devant le juge judiciaire.

Si le législateur avait eu cette intention, il aurait modifié les articles concernés du Code judiciaire lui-même, ce qui a effectivement été fait par la loi attaquée du 25 avril 2014. Dès lors que cette modification législative est postérieure à la loi du 20 janvier 2014, la loi ultérieure devrait en tout état de cause primer en cas d'éventuels problèmes d'interprétation.

La partie requérante souligne qu'elle vise davantage à entendre dire pour droit que l'interprétation de la disposition attaquée au sujet de laquelle elle et le Conseil des ministres sont d'accord est conforme à la Constitution, plutôt qu'à obtenir l'annulation de la disposition attaquée.

Dans la mesure où la Cour, dans ses arrêts n°s 68/2015, 69/2015 et 70/2015, constate une différence de traitement injustifiée entre la personne privée qui est confrontée à l'autorité dans un litige, selon que ce litige est tranché par le juge judiciaire ou par le Conseil d'Etat, la partie requérante souligne que cette différence existait déjà, de façon identique, avant la loi du 20 janvier 2014. La partie requérante rejette ensuite le point de vue de la Cour selon lequel le critère de l'intérêt général engendre un risque d'insécurité juridique. Ce serait précisément le propre du droit qu'une telle notion abstraite soit mise en œuvre à travers son application concrète.

A.23. Les parties requérantes dans les affaires n°s 6160 et 6161 se rallient expressément, dans leur mémoire complémentaire, au point de vue adopté par la Cour dans les arrêts n°s 68/2015, 69/2015 et 70/2015. Pour le surplus, les parties requérantes réitèrent leur point de vue tel qu'il a déjà été exposé dans leur requête et dans leur mémoire en réponse.

A.24. La partie requérante dans l'affaire n° 6163 expose dans son mémoire complémentaire qu'il découle des arrêts n°s 68/2015, 69/2015 et 70/2015 que le fait d'agir dans l'intérêt général ne suffit pas pour justifier une exonération du paiement d'une indemnité de procédure : dans la mesure où l'indépendance qu'exige la poursuite d'une mission d'intérêt général n'est pas menacée par l'imposition d'une indemnité de procédure, il serait évident que le seul fait qu'une autorité poursuive une telle mission n'implique pas qu'elle doive pour autant être exonérée de l'indemnité de procédure.

Selon la partie requérante, les arrêts précités confirment dès lors que les moyens invoqués sont fondés.

- B -

*Quant aux dispositions attaquées*

B.1.1. Les recours sont dirigés contre 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 (ci-après : la loi du 25 avril 2014).

Cette disposition complète l'alinéa 8 de l'article 1022 du Code judiciaire, inséré par l'article 2 de la loi du 21 février 2010 « modifiant les articles 1022 du Code judiciaire et 162bis du Code d'instruction criminelle », par un 3°, en vertu duquel aucune indemnité de procédure ne peut être mise à la charge de l'État « lorsqu'une personne morale de droit public agit dans l'intérêt général, en tant que partie dans une procédure ».

B.1.2. Le recours dans l'affaire n° 6147 vise également l'article 18 de la même loi, qui prévoit l'entrée en vigueur de l'article 17 au jour de l'entrée en vigueur de l'article 2, précité, de la loi du 21 février 2010, laquelle n'a pas encore eu lieu.

*Quant à la recevabilité*

B.2.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 6146, 6160, 6162 et 6163.

B.2.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.2.3.1. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 6146, 6162 et 6163 montrent qu'elles sont parties dans des procédures pendantes devant les cours et tribunaux, qui les opposent à des personnes morales de droit public.

Elles sont susceptibles d'être directement et défavorablement affectées par la disposition attaquée, qui a pour effet qu'elles ne peuvent pas prétendre à une indemnité de procédure à charge de l'État si elles obtiennent gain de cause dans un procès contre une personne morale de droit public agissant dans l'intérêt général en tant que partie au litige, et elles justifient dès lors de l'intérêt requis.

B.2.3.2. Les deuxième et troisième parties requérantes dans l'affaire n° 6160 se prévalent de leur qualité d'avocat. Il peut être admis que la disposition attaquée a des effets négatifs sur l'exercice de leur profession, notamment en ce qui concerne la défense en justice de leurs clients dans des litiges les opposant à des personnes morales de droit public qui agissent dans l'intérêt général. En effet, leurs clients peuvent être dissuadés de se faire défendre par un avocat dans un tel litige, dans la mesure où ils ne pourront pas prétendre à une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires de leur avocat s'ils obtiennent gain de cause.

Dès lors que les deuxième et troisième parties requérantes dans l'affaire n° 6160 justifient d'un intérêt au recours, il n'est pas nécessaire d'examiner si la première partie requérante dans la même affaire justifie également d'un intérêt à poursuivre l'annulation des dispositions attaquées.

B.3.1. La partie requérante dans l'affaire n° 6146 demande à la Cour d'écarter des débats le mémoire complémentaire introduit par le Conseil des ministres, dès lors qu'elle n'a pas reçu à temps une copie de ce mémoire.

B.3.2. Par ordonnance du 16 septembre 2015, la Cour a décidé que les affaires n'étaient pas en état et a invité toutes les parties à faire connaître, dans un mémoire complémentaire à introduire le 16 octobre 2015 au plus tard et dont elles feraient parvenir une copie aux autres parties dans le même délai, leur point de vue concernant l'influence de la jurisprudence de la Cour formulée dans les arrêts n<sup>os</sup> 68/2015, 69/2015 et 70/2015, du 21 mai 2015, sur les présentes affaires.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire complémentaire au greffe dans le délai imparti, à savoir le 12 octobre 2015, mais a négligé de faire parvenir dans le même délai une copie aux autres parties, ce qui a été fait plus tard.



Dans ces circonstances, il y a lieu de constater que l'exécution tardive de l'obligation de transmettre une copie du mémoire complémentaire aux autres parties - qui n'est pas inscrite dans la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle mais découle de l'ordonnance précitée du 16 septembre 2015 - n'affecte pas les droits de défense des autres parties.

Le mémoire complémentaire du Conseil des ministres ne doit pas être écarté des débats.

B.4. Les exceptions sont rejetées.

#### *Quant au fond*

B.5. Les moyens dans les affaires n<sup>os</sup> 6146, 6147 et 6160 à 6163 sont pris de la violation, par l'article 17, attaqué, de la loi du 25 avril 2014, des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés ou non avec d'autres dispositions constitutionnelles, avec des dispositions de droit international et européen, avec des dispositions légales et avec des principes généraux de droit.

Etant donné que les moyens invoqués contre la disposition attaquée sont étroitement liés les uns aux autres, ils doivent être examinés conjointement. Les griefs allégués se résument à la violation :

- du principe d'égalité, en ce qu'une différence de traitement injustifiée est instaurée (1) entre les personnes morales de droit public et les personnes privées, dans la mesure où les premières sont exemptées du risque du procès si elles agissent dans l'intérêt général et dans la mesure où cette exemption n'est pas réciproque, ce qui porterait également atteinte à l'égalité des armes, (2) entre les justiciables, selon qu'ils obtiennent gain de cause contre une personne privée ou contre une personne morale de droit public, (3) entre les parties au procès devant le Conseil d'Etat et devant les juridictions civiles, dans la mesure où une personne morale de droit public qui agit devant le Conseil d'Etat peut être condamnée au paiement d'une indemnité de procédure;

- du droit d'accès au juge et du droit à un recours effectif, en ce que l'exemption générale du paiement d'une indemnité de procédure pour les personnes morales de droit public a un effet dissuasif sur le justiciable qui veut introduire une action contre une telle personne morale, ce qui a pour conséquence de porter aussi atteinte aux droits de la défense, à l'égalité des armes, au droit à l'aide juridique, aux garanties contenues dans la Convention d'Aarhus et dans le droit de l'Union et aux articles 1382 et 1383 du Code civil;

- du droit de propriété, en ce que le justiciable qui obtient gain de cause contre une personne morale de droit public ne peut prétendre à une indemnité de procédure, ce qui aurait dès lors pour effet qu'il ne serait plus question, dans les litiges d'expropriation, d'une « juste indemnité » au sens de l'article 16 de la Constitution ou d'un « juste équilibre » au sens de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme;

- du principe de la sécurité juridique, en ce que la disposition attaquée sera immédiatement applicable, faute de mesures transitoires, aux litiges pendants et en ce que la notion large d'« intervention dans l'intérêt général » pourrait donner lieu à une insécurité juridique.

B.6.1. 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 ».

Tel qu'il est actuellement en vigueur, 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.6.2. 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, attaqué, de la loi du 25 avril 2014 a complété ledit alinéa en prévoyant qu'aucune indemnité de procédure n'était due à charge de l'Etat lorsqu'une personne morale de droit public agissait dans l'intérêt général en tant que partie dans une procédure.

Le dernier alinéa de l'article 1022 du Code judiciaire, 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.7. Par son arrêt n° 68/2015 du 21 mai 2015, la Cour a jugé en ce qui concerne la question de la répétibilité des frais et honoraires d'avocats dans des litiges devant le juge civil entre une autorité publique agissant dans l'intérêt général et un particulier :

« B.3.1. Le principe établi par les [articles 1017, 1018 et 1019] 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 demanderesse ou défenderesse 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.8. Par ses arrêts n°<sup>os</sup> 69/2015 et 70/2015, du 21 mai 2015, la Cour a jugé dans le même sens.

Plus particulièrement, la Cour décide dans ces arrêts que l'article 1022 du Code judiciaire, dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur du nouvel alinéa 8, attaqué, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où cette disposition permet de mettre une indemnité de procédure à la charge d'une commune qui a succombé dans le cadre d'un recours introduit contre une décision de son fonctionnaire chargé des sanctions administratives communales (arrêt n° 69/2015), de même que de mettre une indemnité de procédure à la charge de l'État ou d'une commune qui succombe dans le cadre

d'un litige fiscal, même si le litige fiscal devant le juge civil concerne la légalité d'une amende administrative à caractère pénal (arrêt n° 70/2015).

B.9.1. Comme il est dit en B.7.2 des arrêts n<sup>os</sup> 68/2015, 69/2015 et 70/2015 précités, la coexistence de l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui instaure le principe de la répétibilité devant le Conseil d'Etat, et de l'alinéa 8, 3°, attaqué, de l'article 1022 du Code judiciaire, lorsqu'il entrera en vigueur, fera naître des différences de traitement qui paraissent difficilement justifiables. En effet, les 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.

Contrairement à ce qu'allègue le Conseil des ministres, et comme la Cour l'a déjà jugé par les arrêts précités, le caractère objectif du contentieux devant le Conseil d'Etat ne permet pas raisonnablement de traiter de manière aussi différente l'autorité publique qui est partie devant cette juridiction et l'autorité publique qui est partie dans un litige devant le juge civil. Il en va de même pour la différence de traitement entre le particulier qui se trouve en litige avec une autorité publique, selon que ce litige est porté devant le Conseil d'Etat ou devant le juge civil.

B.9.2. De plus, la Cour a jugé par ses arrêts précités n<sup>os</sup> 68/2015, 69/2015 et 70/2015 que le critère de l'intérêt général, consacré par la disposition attaquée, engendrait un risque d'insécurité juridique, alors même que la loi du 21 avril 2007 entendait précisément éviter une telle insécurité.

B.10. Il résulte de ce qui précède que l'article 17, attaqué, de la loi du 25 avril 2014 viole les articles 10 et 11 de la Constitution. Par conséquent, cette disposition doit être annulée.

Puisque les autres griefs ne peuvent pas conduire à une annulation plus étendue, ils ne doivent pas être examinés.

B.11. L'article 18 de la même loi, relatif à l'entrée en vigueur de la disposition annulée, doit aussi être annulé, en raison du lien indissoluble entre les deux dispositions.

Par ces motifs,

la Cour

annule les articles 17 et 18 de la loi du 25 avril 2014 visant à corriger plusieurs lois réglant une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 3 mars 2016.

Le greffier,

Le président f.f.,

F. Meersschaut

A. Alen