CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Ve CHAMBRE

A R R ÊT

n° 214.910 du 31 août 2011
A. 186.606/V-1772

En cause : Michel PIRARD
assisté et représenté par
Mes Luc Misson et Aurélie Kettels, avocats
ayant leur cabinet à 4020 Liège
rue de Pitteurs 41
où il est fait élection de domicile

contre:

l'ÉTAT BELGE
représenté par le ministre de la Justice
assisté et représenté par
Mes Patrick Peeters et François Tulkens, avocats
ayant leur cabinet à 1170 Bruxelles
chaussée de La Hulpe 120
où il est fait élection de domicile

Parties intervenantes :

1. l'ORDRE DES BARREAUX FRANCOPHONES ET GERMANOPHONE
assisté et représenté par
Me Xavier Leurquin, avocat
ayant son cabinet à 1160 Bruxelles
avenue Tedesco 7
où il est fait élection de domicile

2. l'ORDE VAN VLAAMSE BALIES
assisté et représenté par
Me Edward Janssens, avocat
ayant son cabinet à 2000 Anvers
Louizastraat 32, boîte 1
et Me Veerle Tollenaere, avocat
ayant son cabinet à 9000 Gand
Koning Albertlaan 128
où il est fait élection de domicile

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 8 janvier 2008, a pour objet l'annulation de l'arrêté royal du 26 octobre 2007 fixant le tarif des indemnités de procédure visées à l'article 1022 du Code judiciaire et fixant la date d'entrée en vigueur des articles 1er à 13 de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat.

II. Déroulement de la procédure

2. La partie adverse a introduit un mémoire en réponse et le requérant a introduit un mémoire en réplique.

La première partie intervenante a introduit une requête en intervention. L'intervention a été accueillie par ordonnance du 31 mars 2008. La première partie intervenante a introduit un mémoire.

La deuxième partie intervenante a introduit une requête en intervention. L'intervention a été accueillie par ordonnance du 16 avril 2008. La deuxième partie intervenante a introduit un mémoire.

M. Éric Thibaut, premier auditeur, a rédigé un rapport.

Le requérant a introduit une demande de poursuite de la procédure et un dernier mémoire. La partie adverse et les parties intervenantes ont introduit un dernier mémoire.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 30 mars 2011.

M. Paul Lemmens, président de chambre, a fait rapport.

Me Aurélie Kettels, avocat, qui comparaît pour le requérant, Mes François Tulkens et Jens Mosselmans, ce dernier *loco* Mr Patrick Peeters, avocats, qui comparaissent pour la partie adverse, Me Emmanuel Gourdin, avocat, qui comparaît pour la première partie intervenante, et Me Veerle Tollenaere, avocat, qui comparaît pour la deuxième partie intervenante, ont été entendus.

M. Éric Thibaut, premier auditeur, a donné un avis conforme au présent arrêt.

La clôture des débats a été fixée le 13 avril 2011, afin de permettre aux parties de déposer des pièces complémentaires. Aucune des parties n'a fait usage de cette possibilité.

Les dispositions relatives à l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ont été appliquées.

III. Cadre légal et faits

3. À la suite de certaines évolutions dans la jurisprudence de la Cour de cassation relative à la répétibilité des honoraires d'avocat, qui trouvent leur origine dans un arrêt du 2 septembre 2004, le législateur a adopté la loi relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat. Cette loi a été sanctionnée et promulguée le 21 avril 2007.

Le législateur a choisi de régler la répétibilité d'une partie des honoraires et des frais d'avocat en ayant recours à l'indemnité de procédure. Selon l'article 1018, 6°, du Code judiciaire, remplacé par l'article 5 de la loi du 21 avril 2007, l'indemnité de procédure est comprise dans les dépens mis à la charge de la partie qui succombe.

L'article 7 de la loi du 21 avril 2007 remplace l'article 1022 du Code judiciaire. Le nouvel article 1022 s'énonce comme suit :

« Art. 1022. 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.

À la demande d'une des parties, et sur décision spécialement motivée, le juge peut 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 ».

L'article 7 de la loi du 21 avril 2007 a fait l'objet de plusieurs recours en annulation devant la Cour constitutionnelle, notamment un recours formé également par le requérant dans la présente affaire. La Cour a rejeté ces recours par arrêt n° 182/2008 du 18 décembre 2008.

Entre-temps, l'article 1022 du Code judiciaire a été modifié par les lois des 22 décembre 2008 et 21 février 2010. Cette dernière loi n'a pas encore été mise en vigueur. Une des modifications de celle-ci présente de l'intérêt pour l'examen du huitième moyen. Ce point est abordé lors de la discussion de ce moyen.

4. L’arrêté royal du 26 octobre 2007 fixant le tarif des indemnités de procédure visées à l'article 1022 du Code judiciaire et fixant la date d'entrée en vigueur des articles 1er à 13 de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, a été pris en exécution de l’article 1022, alinéa 2, du Code judiciaire.

Cet arrêté comporte 11 articles s’énonçant comme suit :

« Article 1. Les montants de base, minima et maxima de l'indemnité de procédure visée à l'article 1022 du Code judiciaires sont fixés par le présent arrêté.

Les montants sont fixés par instance.

Aucune indemnité n'est due pour les prestations accomplies devant une juridiction qui a été dessaisie de la cause par une décision du tribunal d'arrondissement.

De même aucune indemnité n'est due lorsque le défendeur, ou l'intimé, avant l'inscription de l'affaire au rôle, acquiesce à la demande et remplit ses obligations en principal, intérêts et frais.

Si le défendeur, ou l'intimé, après la mise au rôle, fait droit à la demande et s'acquitte de ses obligations en principal, intérêts et frais, le montant de l'indemnité est équivalent à un quart de l'indemnité de base, sans pouvoir être supérieure à 1.000 euros.

Art. 2. À l'exception des matières visées à l'article 4 du présent arrêté, l'indemnité de procédure pour les actions portant sur des demandes évaluables en argent est fixée comme suit :

	Montant de base	Montant minimal	Montant maximal
Jusqu’à 250,00 €	150,00 €	75,00 €	300,00 €
De 250,01 € à 750,00 €	200,00 €	125,00 €	500,00 €
De 750,01 € à 2.500,00 €	400,00 €	200,00 €	1.000,00 €
De 2.500,01 € à 5.000,00 €	650,00 €	375,00 €	1.500,00 €
De 5.000,01 € à 10.000,00 €	900,00 €	500,00 €	2.000,00 €

De 10.000,01 € à 20.000,00 €	1.100,00 €	625,00 €	2.500,00 €
De 20.000,01 € à 40.000,00 €	2.000,00 €	1.000,00 €	4.000,00 €
De 40.000,01 € à 60.000,00 €	2.500,00 €	1.000,00 €	5.000,00 €
De 60.000,01 € à 100.000,00 €	3.000,00 €	1.000,00 €	6.000,00 €
De 100.000,01 € à 250.000,00 €	5.000,00 €	1.000,00 €	10.000,00 €
De 250.000,01 € à 500.000,00 €	7.000,00 €	1.000,00 €	14.000,00 €
De 500.000,01 € à 1.000.000,00 €	10.000,00 €	1.000,00 €	20.000,00 €
Au-dessus de 1.000.000,01 €	15.000,00 €	1.000,00 €	30.000,00 €

Pour l'application du présent article, le montant de la demande est fixé conformément aux articles 557 à 562 et 618 du Code judiciaire relatifs à la détermination de la compétence et du ressort. Par dérogation à l'article 561 du même Code, lorsque le litige porte sur le titre d'une pension alimentaire, le montant de la demande est calculé, pour la détermination de l'indemnité de procédure, en fonction du montant de l'annuité ou de douze échéances mensuelles.

Art. 3. Pour les actions portant sur des affaires non évaluables en argent, le montant de base de l'indemnité de procédure est de 1.200 €, le montant minimum de 75 € et le montant maximum de 10.000 €.

Art. 4. Par dérogation aux articles 2 et 3, les montants de base, minima et maxima de l'indemnité de procédure pour les procédures mentionnés aux articles 579 et 1017 alinéa 2 du Code judiciaire sont fixés comme suit :

	Montant de base	Montant minimum	Montant maximum
Président du Tribunal du travail			
Jusqu'à 249,99 €	36,46 €	26,46 €	46,46 €
De 250 à 619,99 €	36,46 €	26,46 €	46,46 €
De 620 à 2.500 € et pour les actions portant sur des demandes non évaluables en argent	36,46 €	26,46 €	46,46 €
Plus de 2.500 €	72,86 €	57,86 €	87,86 €
Tribunal du travail			
Jusqu'à 249,99 €	36,46 €	26,46 €	46,46 €
De 250 à 619,99 €	72,86 €	57,86 €	87,86 €
De 620 à 2.500 € et pour les actions portant sur des demandes non évaluables en argent	109,32 €	89,32 €	129,32 €
Plus de 2.500 €	218,64 €	188,64 €	248,64 €
Cour du travail			
Jusqu'à 249,99 €	48,61 €	38,61 €	58,61 €
De 250 à 619,99 €	97,17 €	82,17 €	112,17 €
De 620 à 2.500 € et pour les actions portant sur des demandes non évaluables en argent	145,78 €	120,78 €	160,78 €
Plus de 2.500 €	291,50 €	251,50 €	331,50 €

Art. 5. Pour les demandes introduites conformément à l'article 1340 du Code judiciaire, les indemnités minimales prévues à l'article 2 sont applicables pour la phase de la procédure mentionnée aux articles 1340 à 1343, § 2, inclus du Code judiciaire.

Art. 6. Lorsque l'instance se clôture par une décision rendue par défaut et qu'aucune partie succombante n'a jamais comparu, le montant de l'indemnité de procédure est celui de l'indemnité minimale.

Art. 7. Aucune indemnité de procédure n'est allouée pour les procédures tendant à obtenir l'assistance judiciaire.

Pour le surplus, le bénéfice de l'assistance judiciaire ne préjudicie en rien à l'allocation des indemnités prévues aux articles précédents.

Art. 8. Les montants de base, minima et maxima sont liés à l'indice des prix à la consommation correspondant à 105,78 points (base 2004); toute modification en plus ou en moins de 10 points entraînera une augmentation ou une diminution de 10 p.c. des sommes visées aux articles 2 à 4 du présent arrêté.

Art. 9. L'arrêté royal du 30 novembre 1970 fixant pour l'exécution de l'article 1022 du Code judiciaire, le tarif des dépens recouvrables est abrogé.

Art. 10. Entrent en vigueur le 1er janvier 2008 :

- Les articles 1er à 13 de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat.
- Le présent arrêté.

Art. 11. Notre Ministre de la Justice est chargée de l'exécution du présent arrêté ».

Cet arrêté royal du 26 octobre 2007, publié au Moniteur belge du 9 novembre 2007, constitue l'objet du présent recours.

D'autres recours ont encore été formés contre l'arrêté royal précité. Sur le recours dans l'affaire A. 186.620, le Conseil d'État statue par l'arrêt n° 214.911 de ce jour. Les affaires A. 186.587 et A. 186.748 sont encore pendantes.

5. Le requérant expose qu'il est en litige à propos de vices cachés dans la construction d'un immeuble. La Cour d'appel de Liège lui a donné gain de cause. À l'audience, il expose qu'un pourvoi en cassation a été introduit, précisément sur la question de l'indemnité de procédure. Au moment de la clôture des débats, le pourvoi en cassation était encore pendant devant la Cour de cassation.

IV. Recevabilité du recours

Position des parties

6. À l'audience, la partie adverse soutient que le requérant ne justifie plus actuellement que d'un intérêt limité à son recours, étant donné que le juge du fond a tranché le litige auquel il est partie, et que seul un pourvoi en cassation est à présent encore pendant. La partie adverse fait valoir que le requérant ne peut invoquer son intérêt en tant que justiciable, dès lors que cela impliquerait qu'il pourrait introduire une « action populaire ».

7. Dans sa requête, le requérant souligne, à l'appui de son intérêt, qu'il est partie à une procédure qui, à l'époque, était encore pendante. Il signale qu'il s'agit d'une procédure à laquelle l'arrêté attaqué concerné est applicable.

Dans son dernier mémoire, le requérant fait valoir que si dans sa requête il a explicité son intérêt en invoquant sa qualité de partie dans un litige pendant auquel l'arrêté attaqué est applicable, cela ne signifie pas pour autant qu'il ne peut se prévaloir d'un intérêt plus large, à savoir l'intérêt en tant que partie éventuelle à un litige entrant dans le champ d'application de l'arrêté attaqué. Il s'agit là aussi d'un intérêt personnel et direct.

Appréciation

8. L'arrêté attaqué a un caractère réglementaire et intéresse donc la généralité des citoyens. Il peut être appliqué à toute personne qui est partie à un litige devant les cours et les tribunaux. Toute partie litigante potentielle justifie donc d'un intérêt personnel et direct pour obtenir l'annulation de l'arrêté attaqué. À ce titre, le requérant justifie donc d'un intérêt suffisant.

La circonstance que dans sa requête introductive, le requérant mentionne spécifiquement une instance déterminée à laquelle il était partie à l'époque, ne change rien à ce qui précède.

Le recours est recevable.

V. Examen des moyens

A. Premier moyen

9. En substance, le requérant expose que l'acte attaqué constitue l'exécution de la loi du 21 avril 2007 précité, que la constitutionnalité et la conventionalité de cette loi sont critiquables, notamment au regard des articles 10, 11, 13 et 144 de la Constitution, 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et 1er du Premier protocole additionnel à cette convention.

10. À la suite de différents arrêts de la Cour constitutionnelle relatifs à la loi du 21 avril 2007 précitée, le premier auditeur rapporteur a interpellé le requérant à propos de l'opportunité de poser les sept questions préjudicielles qu'il avait mentionnées au mémoire en réplique.

Le requérant a indiqué « que l'ensemble des questions préjudicielles formulées au premier moyen […] ont trouvé solution dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 18 décembre 2008, nE182/2008. Ces questions sont dès lors devenues sans objet. Le requérant s'en désiste en conséquence ».

11. Dès lors que le premier moyen est pris du défaut de base légale et que la partie requérante se désiste des questions préjudicielles, il y a lieu de considérer que le requérant s'est désisté du moyen en tant que tel.

Le Conseil d'État constate qu'il n'y a pas de motifs qui s'opposent à ce désistement.

B. Deuxième moyen

Position des parties

12.1. Le requérant présente un deuxième moyen, pris de

l'incompétence quant au temps du gouvernement et de la violation de l'usage constitutionnel dit « des affaires courantes et urgentes »,

en ce que l'arrêté royal attaqué a été adopté alors que le gouvernement de la législature précédente était en affaires courantes et qu'aucun gouvernement n'était encore issu des élections législatives de juin 2007,

alors qu'en ces circonstances le gouvernement n'avait pas les pouvoirs nécessaires à l'adoption de cet arrêté royal.

12.2. Dans les développements du moyen, le requérant expose que l'acte attaqué a été pris le 26 octobre 2007 alors que le gouvernement était démissionnaire suite aux élections du 10 juin 2007. La loi du 21 avril 2007 précitée constitue la première consécration législative du principe de la répétibilité des frais et honoraires d'avocat. Le pouvoir d'appréciation que l'article 7 de la loi laisse au Roi n'est pas négligeable puisque cette disposition ne précise pour seuls critères de détermination des montants de base, minima et maxima de l'indemnité de procédure, que ceux de la nature de l'affaire et de l'importance du litige, et, comme le montre le terme « notamment », laisse pour le reste une marge de manœuvre au Roi. Les pouvoirs du gouvernement étaient cependant limités aux affaires courantes et urgentes. L'acte attaqué dépasse, par sa nature, la mesure des actes que le gouvernement avait le pouvoir d'adopter à ce moment. L'urgence ne peut justifier son adoption. Il n'apparaît pas comme le simple aboutissement d'une procédure presque clôturée avant la démission du gouvernement et suivie de manière normale; au contraire, il crée la surprise en apparaissant comme la suite d'une opération rapidement mise sur pied et exécutée de manière forcée.

12.3. Dans son mémoire en réplique le requérant expose que le constat que l'acte attaqué exécute une loi, ne suffit pas à conclure qu'il s'agit d'un acte pouvant être adopté en période d'affaires courantes. Par la nature et l'importance de l'acte attaqué, le gouvernement disposait d'une marge de manœuvre pour fixer les montants de l'indemnité de procédure, marge d'ailleurs outrepassée comme il est expliqué au troisième moyen. Cette marge de

manœuvre s'exerçait dans un domaine essentiel, puisqu'il s'agissait de mettre fin aux incertitudes prétendues de la jurisprudence de la Cour de cassation qui en 2004 avait créé la surprise en admettant le principe de la répétibilité des frais et honoraires d'avocats. Le gouvernement avait toute liberté pour fixer les fourchettes de l'indemnité de procédure et il a également pris la liberté de déterminer si et dans quelle mesure certaines procédures pouvaient bénéficier de traitements dérogatoires. Certes, l'article 7 de la loi imposait au gouvernement de prendre l'avis des ordres des barreaux, mais il ne lui imposait pas de suivre ces avis et de leur reconnaître une quelconque force obligatoire. Ces avis émanent d'autorités qui n'ont pas plus la confiance des représentants du peuple qu'un gouvernement démissionnaire. Admettre que le gouvernement ait pu s'en remettre à ces avis reviendrait à mettre à mal la théorie des affaires courantes. C'est la marge de manœuvre du gouvernement qui doit être examinée et non les avis des ordres. L'existence de quatre recours en annulation de l'acte attaqué démontre que les choix politiques existaient et que les options prises peuvent être contestées sur le plan de la légalité.

La circonstance que la procédure d'élaboration de l'acte attaqué a été commencée avant la période des affaires courantes n'est pas contestée mais il faut avoir égard au degré de finalisation atteint au début de cette période. Si les textes présentés au ministre du Budget, qui a donné son accord en avril 2007, et à la section de législation du Conseil d'État, qui a donné son avis le 18 juin 2007, avaient simplement été adoptés, l'acte attaqué aurait été pris avant le 26 octobre 2007. Le fait que cela n'a pas été le cas démontre qu'entre juin et octobre 2007 le gouvernement a fait usage de sa liberté d'appréciation et qu'il ne s'agit pas d'une affaire courante par entraînement.

Enfin, la loi exécutée n'étant pas encore en vigueur, il ne peut s'agir d'une affaire urgente. Certes, la loi prévoyait son entrée en vigueur au plus tard le 1er janvier 2008. Il n'en reste pas moins que l'acte attaqué pouvait attendre la formation d'un nouveau gouvernement. Dans l'hypothèse où cette formation n'aurait pas encore lieu fin décembre 2007, il aurait encore été temps d'adopter l'acte déjà prêt en vertu d'une véritable urgence. L'urgence ne justifiait donc pas l'adoption de l'acte attaqué en période d'affaires courantes.

12.4. Dans son dernier mémoire le requérant expose, quant à l'urgence invoquée, que l'entrée en vigueur de la loi du 21 avril 2007, prévue au 1er janvier 2008, ne constituait pas une échéance irrémédiable. Le législateur pouvait toujours reporter la date d'entrée en vigueur initialement prévue, en raison de l'absence d'arrêté d'exécution. A défaut d'adoption de l'acte attaqué et d'entrée en vigueur de la loi du 21 avril 2007, la justice aurait pu fonctionner comme elle fonctionnait auparavant, c'est-à-dire sur base de l'enseignement de l'arrêt de la Cour de cassation du 2 septembre 2004.

Le requérant expose enfin que l'acte attaqué ne peut pas être considéré comme relevant d'affaires d'intérêt plus qu'ordinaire, ce qui aurait pu justifier son adoption en période d'affaires courantes.

13. La partie adverse répond que la théorie des affaires courantes se présente comme une obligation imposée au gouvernement afin d'assurer l'activité et le fonctionnement du pays, à peine de violer les principes de continuité des pouvoirs et de sécurité juridique. Cette notion est évolutive et caractérisée par les spécificités de chaque crise. Différents critères peuvent être combinés pour cerner cette notion qui englobe également celle des affaires urgentes. Le Premier Ministre a élaboré le 2 mai 2007 une note rappelant aux ministres la portée de cette notion. Il a indiqué notamment qu'il était toujours possible de finaliser des textes réglementaires dont la préparation avait été entamée avant la période critique et qui ont fait l'objet, d'une part, d'une négociation sectorielle avec un protocole d'accord, et d'autre part, de l'accord des ministres compétents, particulièrement dans le cadre du contrôle administratif et budgétaire.

En l'espèce, aucun nouveau gouvernement n'a été mis en place avant décembre 2007. L'acte attaqué ne fait toutefois qu'exécuter une loi adoptée avant la période des affaires courantes. Si le gouvernement bénéficiait, pour exécuter l'article 1022 du Code judiciaire, d'une certaine marge d'appréciation, ce pouvoir s'exerçait à la lumière des avis rendus par les ordres des barreaux, rendus avant que ne débute la période des affaires courantes. L'entrée en vigueur de la loi du 21 avril 2007 devait se produire avant le 1er janvier 2008. L'arrêté n'a

pour objet que la fixation de l'indemnité de procédure et la confirmation de la date d'entrée en vigueur de la loi. Il s'agit donc d'une affaire courante. En effet, l'acte attaqué n'a pas de répercussions à ce point importantes sur le plan politique qu'il ne puisse être adopté que par un gouvernement susceptible d'en répondre devant le Parlement.

En outre, l'acte attaqué a vu sa procédure d'élaboration engagée avant que la période d'affaires courantes ne commence. En effet, les ordres des barreaux ont émis leurs avis les 24 et 25 avril 2007, les inspecteurs des Finances ont donné leurs avis les 23 et 26 avril 2007, le ministre du Budget a marqué son accord le 27 avril 2007, et l'avis de la section de législation a été demandé le 31 mai 2007 et donné le 18 juin 2007.

Enfin, l'adoption de l'arrêté attaqué peut encore être considérée comme une affaire urgente dans la mesure où la loi du 21 avril 2007 entrait en vigueur le 1er janvier 2008 au plus tard. Les ordres des barreaux se sont inquiétés de l'entrée en vigueur prochaine de la loi et ont attiré l'attention du ministre de la Justice sur la nécessité de son exécution rapide. Il était urgent de prendre l'acte attaqué car la loi allait entrer en vigueur. La partie adverse se réfère sur ce point à la jurisprudence du Conseil d'État, qui a considéré qu'un arrêté d'exécution d'une loi, entrée en vigueur quelques mois auparavant, pouvait être pris en invoquant le caractère urgent de l'affaire. La Cour de cassation a confirmé cette jurisprudence. Enfin, la Constitution oblige le Roi à exécuter la loi. La circonstance que la loi du 21 avril 2007 n'était pas encore entrée en vigueur n'est pas pertinente. Il y avait urgence à prendre l'acte attaqué à peine de créer le chaos judiciaire. La responsabilité de l'État pouvait même être engagée du fait de la non-exécution de la loi.

14. La première partie intervenante expose que la notion d'affaires courantes ne trouve son fondement explicite dans aucun texte constitutionnel ou légal. Il s'agit d'un tempérament à l'exercice du pouvoir exécutif par un gouvernement démissionnaire mais dont le fonctionnement doit continuer. Les différents critères relatifs aux affaires courantes doivent être combinés. La légalité des actes intermédiaires entre actes de gestion journalière et actes de

gouvernement dépend de trois conditions, à savoir le commencement du traitement de l'affaire avant la période critique, l'absence de hâte dans la procédure et l'absence de choix importants dans les textes. L'acte attaqué répond à ces critères.

Les données de l'espèce montrent que l'acte attaqué relève également de la catégorie des affaires urgentes. Si on peut comprendre que, dans un premier temps, l'acte attaqué n'a pas été soumis à la sanction royale et qu'ensuite, après l'intervention des ordres des barreaux, l'urgence s'est imposée pour une entrée en vigueur à la date d'échéance prévue par la loi. Il n'est donc pas contestable qu'au 26 octobre 2007, l'acte attaqué pouvait être qualifié d'affaire urgente. À cela s'ajoute, pour autant que de besoin, que, depuis le 9 octobre 2007 l'État disposait d'un parlement issu des élections du 10 juin 2007 et en état de siéger.

15. La seconde partie intervenante observe que l'acte attaqué exécute une loi votée avant le début de la période des affaires courantes et n'est que le résultat d'une procédure commencée avant cette période, sans apparaître comme une conséquence surprenante d'une opération rapidement mise sur pied.

L'acte attaqué peut également être vu comme une affaire urgente car indispensable à l'exécution urgente de la loi. En effet, une fois prise, la loi doit être exécutée. La loi du 21 avril 2007 devait entrer en vigueur au plus tard le 1er janvier 2008. Les deux ordres des barreaux ont incité le ministre de la Justice à présenter l'arrêté d'exécution à la signature du Roi en octobre 2007 pour éviter une grande insécurité juridique.

Appréciation

16. Dans une période où du fait de la dissolution des Chambres législatives, le gouvernement est privé de sa base parlementaire et échappe au contrôle de la Chambre des représentants, il ne dispose plus de la plénitude de ses attributions et peut uniquement expédier les « affaires courantes ». Il en est de même lorsque le gouvernement a présenté sa démission au Roi, mais que celle-ci

n’a pas encore été formellement acceptée.

17. Relèvent des affaires courantes, les affaires de gestion journalière, les affaires constituant la poursuite normale d’une procédure régulièrement engagée avant la dissolution ou la démission, et les affaires urgentes.

La première catégorie d’affaires n’a pas lieu d’être analysée, l’arrêté attaqué n’en faisant manifestement pas partie.

La deuxième catégorie d’affaires ne peut relever des affaires courantes que si la procédure d’élaboration répond à des conditions bien précises. Notamment, une affaire dont l’importance dépasse celle des affaires de gestion journalière et qui n’est pas urgente peut néanmoins être finalisée par le gouvernement, malgré la dissolution du parlement ou la démission du gouvernement, si la procédure qui a donné lieu à l’arrêté concerné a été engagée bien avant la période critique, si elle a ensuite été réglée sans précipitation et si les questions politiques, qui ont pu se poser sur le plan administratif, ont été résolues avant cette période critique.

Ne relèvent pas de cette deuxième catégorie, les affaires dont le traitement donne lieu à des choix politiques importants, c'est-à-dire des affaires qui impliquent des options dont l’importance sur le plan de la politique générale est par essence telle que ces affaires ne pourraient être décidées que par un gouvernement qui a l’appui du parlement et qui risque de perdre cet appui en raison de la décision qu’il a prise.

Relèvent de la troisième catégorie, les affaires dont le règlement ne souffre aucun retard sous peine de mettre en danger des intérêts fondamentaux ou de leur porter préjudice. De telles affaires relèvent des affaires courantes, même si à cet égard le gouvernement doit faire des choix politiques importants.

18. En l'espèce, au moment où l'acte attaqué a été pris, soit le 26 octobre 2007, le gouvernement était démissionnaire, ses membres ayant offert leur démission au Roi le lendemain des élections du 10 juin 2007, soit le 11 juin 2007.

La compétence du gouvernement était donc limitée aux affaires courantes.

19. Il ressort du préambule de l'arrêté attaqué et du dossier administratif qu'après la sanction et la promulgation de la loi du 21 avril 2007, les inspections des finances auprès des services publics fédéraux Justice et Sécurité sociale ont donné un avis, respectivement les 23 et 26 avril 2007, sur un projet d'arrêté royal, les ordres des barreaux ont donné un avis, respectivement les 24 et 25 avril 2007, et le ministre du Budget a donné son accord le 27 avril 2007. Le 31 mai 2007, le ministre de la Justice a sollicité l'avis de la section de législation du Conseil d'État. Le 2 mai 2007, le Moniteur belge a publié les déclarations de révision de la Constitution, à la suite desquelles les Chambres législatives fédérales ont été dissoutes et la compétence du gouvernement a été limitée aux affaires courantes. Le 18 juin 2007, la section de législation a donné l'avis 43.215/2.

Il résulte de cette chronologie que les différentes démarches imposées par la loi du 21 avril 2007 ou les règles applicables au contrôle administratif et budgétaire ont, pour la plus grande partie, été accomplies avant la publication de la déclaration de révision de la Constitution en telle sorte qu'une très grande partie du travail d'élaboration de l'acte attaqué remonte à un moment où le gouvernement était toujours soumis au contrôle parlementaire et disposait de ses pleins pouvoirs.

L'acte attaqué peut dès lors être regardé comme le résultat final d'une opération qui a été entamée, conclue et réglée normalement, et non comme la suite surprenante d'une opération rapidement mise sur pied par un ministre qui, n'étant plus responsable politiquement, aurait agi en dehors des conditions constitutionnelles normales. Si la procédure qui a donné lieu à l'arrêté attaqué a

été entamée peu avant la dissolution des Chambres législatives, elle résulte toutefois du fait que la loi même du 21 avril 2007 a été adoptée à la fin de la session des Chambres.

Le requérant soutient que pour l'exécution de l'article 1022 du Code judiciaire, cette disposition confère au Roi un pouvoir discrétionnaire à ce point large que le gouvernement ne pouvait pas prendre l'arrêté attaqué sur la base de sa compétence limitée dans le cadre des affaires courantes. Il est exact que le Roi dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire pour fixer des mesures en exécution de la disposition légale précitée. Il s'agit néanmoins d'un pouvoir d'appréciation que la loi soumet à des restrictions précises. Plus précisément, le Roi est chargé de fixer trois montants, en fonction d'un certain nombre de critères définis dans la loi. Compte tenu de cette délimitation des pouvoirs accordés au Roi, un arrêté royal pris en exécution de l'article 1022 du Code judiciaire ne peut pas être réputé impliquer des choix politiques à ce point importants qu'un gouvernement risquerait, dans des conditions normales, de perdre la confiance de la Chambre des représentants.

La circonstance que d'autres recours en annulation ont été introduits contre l'acte attaqué n'établit nullement qu'il ne pouvait être pris dans les circonstances de l'espèce, ce nombre de recours pouvant tout simplement s'expliquer par la circonstance que l'acte attaqué touche un grand nombre de citoyens.

L'acte attaqué peut dès lors être considéré comme entrant dans cette deuxième catégorie et comme pouvant valablement être pris par un gouvernement démissionnaire.

20. L'acte attaqué relève également de la troisième catégorie, celle des affaires urgentes.

Le gouvernement avait il est vrai d'abord attendu avant de prendre l'arrêté attaqué, même si les avis préalables avaient déjà été recueillis et l'accord budgétaire requis avait été obtenu. Sans doute avait-il choisi dans un

premier temps de laisser au nouveau gouvernement le soin de prendre l'arrêté en exécution de l'article 1022 du Code judiciaire. Toutefois, plus la constitution d'un nouveau gouvernement se faisait attendre, plus la date d'entrée en vigueur de la loi du 21 avril 2007 se rapprochait. En effet, même si, selon l'article 14 de cette loi, le Roi était chargé de fixer la date de son entrée en vigueur, la loi entrerait en vigueur en tout cas le 1er janvier 2008.

L'entrée en vigueur imminente de la loi doit s'analyser en fonction de la place que l'arrêté royal pris en exécution de l'article 1022 du Code judiciaire devait occuper dans l'ensemble du régime relatif à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat. Si l'article 1018, 6°, du Code judiciaire disposait que les dépens que tout jugement définitif met à la charge de la partie qui a succombé comprennent, notamment, l'indemnité de procédure et si l'article 1022, alinéa 1er, définissait l'indemnité de procédure comme une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause, il revenait toutefois au Roi, en vertu de l'article 1022, alinéa 2, de fixer les montants de base, minima et maxima de l'indemnité de procédure. Sans arrêté d'exécution, les cours et les tribunaux auraient été contraints de mettre l'indemnité de procédure à la charge de la partie qui succombe sans que son montant soit déterminé ou déterminable.

L'absence d'arrêté d'exécution faisait donc courir le risque que le régime relatif à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat donnerait lieu, au 1er janvier 2008, à des décisions incohérentes et très divergentes des cours et tribunaux, qui pouvaient être amenés à donner exécution, de manière prétorienne, à l'article 1022 du Code judiciaire.

C'est dans ces conditions que par lettre du 1er octobre 2007, la première partie intervenante a attiré l'attention du ministre de la Justice sur la « grande insécurité juridique » qui résulterait si l'arrêté royal en projet n'était pas pris, en insistant pour qu'il soit pris sans plus attendre, notamment pour permettre aux magistrats et aux avocats de se préparer à son entrée en vigueur. Par une lettre du même jour, la deuxième partie intervenante recommanda également une publication rapide de l'arrêté royal en projet, « par souci de sécurité juridique ».

Dès lors que la mise en place d'un éventuel nouveau gouvernement pouvait ne pas sembler imminente, d'une part, et que l'absence d'un arrêté d'exécution pourrait résulter en des difficultés dans chaque affaire à traiter par les cours et tribunaux, voir même créer le chaos au sein d'un service public essentiel au fonctionnement de l'État, étant celui de la justice, d'autre part, le Roi a pu considérer, sans commettre une erreur manifeste d'appréciation, que l'affaire présentait un caractère urgent au sens précité.

21. De ces éléments, il apparaît que l'acte attaqué a pu être adopté le 26 octobre 2007.

Le moyen ne peut être accueilli.

C. Troisième moyen

Position des parties

22.1. Le requérant présente un troisième moyen, pris du dépassement par l'arrêté royal attaqué de l'habilitation donnée par la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat,

en ce que, première branche, l'arrêté royal attaqué détermine les montants de l'indemnité de procédure en fonction du seul critère de la valeur de la demande,

alors que l'article 7, alinéa 3, de la loi du 21 avril 2007 précitée dispose que le Roi détermine ces montants en fonction notamment de la nature de l'affaire et de l'importance du litige; que le critère de la valeur du litige est bien plus réducteur que la combinaison minimale exigée par la loi de ces deux critères,

et en ce que, seconde branche, l'arrêté royal attaqué prévoit d'une part qu'aucune indemnité de procédure ne sera due pour les prestations accomplies devant une juridiction qui a été dessaisie de la cause par une décision

du tribunal d'arrondissement (article 1er, alinéa 3), pour les procédures tendant à obtenir l'assistance judiciaire (article 7, alinéa 1er), ou lorsque le défendeur ou l'intimé acquiesce à la demande et remplit ses obligations avant l'inscription de l'affaire au rôle (article 1er, alinéa 4), et limite d'autre part cette indemnité lorsque cet acquiescement intervient après la mise au rôle (article 1er, alinéa 5), pour la phase unilatérale des procédures sommaires d'injonction de payer visées à l'article 1340 du Code judiciaire (article 5) ou en cas de décision rendue par défaut dans une affaire où aucune partie succombante n'a jamais comparu (article 6),

alors que la loi du 21 avril 2007 précitée se limite à donner au Roi le pouvoir de déterminer les montants de base, minima et maxima, de l'indemnité de procédure; que cette habilitation ne comprend en rien le pouvoir de décider des hypothèses dans lesquelles aucune indemnité n'est due ou dans lesquelles le montant de l'indemnité de procédure est limité à un montant inférieur au montant de base et pour lesquels le juge est sans pouvoir d'appréciation, en contradiction avec l'article 7, alinéa 4, de la loi précitée.

22.2.1. Quant à la *première branche*, le requérant expose dans son mémoire en réplique que l'arrêté attaqué distingue les affaires évaluables en argent de celles qui ne le sont pas et qu'il réserve un traitement spécifique aux procédures relatives à des pensions alimentaires et aux litiges relatifs à la sécurité sociale. Toutefois, en ce qui concerne les pensions alimentaires, la seule spécificité prévue réside dans la précision du montant pris en considération pour la détermination de la valeur du litige, la prise en considération de la nature de l'affaire est nulle, et particulièrement, les enjeux humains en cause dans ces litiges ne sont pas pris en considération. En ce qui concerne les litiges relatifs à la sécurité sociale, les spécificités liées à la prise en charge de l'indemnité de procédure par l'organisme de sécurité sociale ont été prises en considération afin de fixer des montants moins élevés que pour les autres catégories de litiges. La nature de l'affaire en cause n'entre donc que très peu en ligne de compte. En ce qui concerne l'importance du litige, elle a été prise en considération seulement sous son aspect financier alors qu'elle revêt tout autant des enjeux affectifs, humains, familiaux, moraux et autres. C'est donc d'une manière très limitée que

le gouvernement a appliqué les critères minimaux imposés par la loi. Il a ainsi dépassé son habilitation par une exécution trop restrictive.

22.2.2. Dans son dernier mémoire, le requérant expose que des considérations liées à la difficulté d'intégrer d'autres éléments que la valeur financière de la demande (tels que les enjeux humains, moraux et autres) dans un acte réglementaire ne peuvent modifier le constat selon lequel la seule prise en considération de la valeur financière du litige constitue un restriction pure et simple des termes de la loi, ce qui équivaut à un dépassement ou à une violation de l'habilitation donnée.

22.3.1. Quant à la *seconde branche*, le requérant admet dans son mémoire en réplique qu'il appartient au gouvernement, en vertu de l'article 108 de la Constitution, de dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en dérivent, dans l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit. Toutefois, ce pouvoir est limité par ce qui découle nécessairement de ce principe, cette économie et cet esprit. Or, si la dérogation pour l'assistance judiciaire s'accorde avec l'article 7, alinéa 5, de la loi du 21 avril 2007 précitée, qui permet de déduire la volonté de ne pas pénaliser les personnes dans des situations financières difficiles, il n'en va pas de même dans les autres hypothèses de dispense et de limitation de l'indemnité de procédure, et principalement dans celle prévue au cas d'absence totale de comparution des parties succombantes. L'on perçoit mal en effet en quoi le principe, l'économie générale et l'esprit de la loi du 21 avril 2007 précitée justifient un traitement différent d'une hypothèse où l'une des parties succombantes aurait comparu une seule fois par exemple. Le gouvernement a donc excédé les pouvoirs qui lui ont été confiés par l'article 7 de la loi du 21 avril 2007, en vertu de l'article 105 de la Constitution, et l'habilitation générale qui lui est donnée par l'article 108 de la Constitution.

22.3.2. Dans son dernier mémoire, le requérant souligne que le choix d'exclure ou de limiter l'indemnité de procédure dans certaines hypothèses ne peut relever de l'habilitation consistant en un pouvoir de déterminer des montants de l'indemnité de procédure. De toute façon, les hypothèses retenues ne sont pas

liées à la nature de l'affaire ou à l'importance du litige.

23. À l'ensemble du moyen, la partie adverse répond qu'une distinction est faite par l'acte attaqué entre les demandes évaluables en argent et celles qui ne le sont pas. Pour celles évaluables en argent, le Roi a prévu des exceptions aux montants de base fixés à l'article 2. Un calcul spécifique est ainsi prévu pour les litiges relatifs aux pensions alimentaires et ceux relatifs à la sécurité sociale. Il a ainsi été tenu compte de la nature de l'affaire. Il a été également tenu compte de l'importance de l'affaire puisqu'une distinction est faite en fonction de la valeur de la demande, celle-ci pouvant raisonnablement s'apprécier en fonction de l'importance économique de l'affaire. Les hypothèses citées par le requérant dans la seconde branche du moyen indiquent également que le Roi a tenu compte de la nature de l'affaire et de l'importance du litige.

Le Roi n'a pas excédé les pouvoirs qui lui ont été délégués. En vertu de l'article 108 de la Constitution, il appartient au Roi de dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en dérivent, d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit. Le Roi a raisonnablement pu décider que, dans certaines hypothèses, aucune indemnité de procédure n'était due et que, dans d'autres, l'indemnité était limitée. Il a en outre respecté l'économie générale de la loi, tendant à éviter un procès dans le procès, à garantir une égalité de traitement et à augmenter la sécurité juridique. La section de législation du Conseil d'État a soigneusement vérifié que le projet d'arrêté reste dans les limites de l'habilitation et son observation à propos d'un dépassement de cette habilitation a été suivie, la phrase critiquée étant omise.

24.1. La première partie intervenante observe, à propos de la première branche, que l'acte attaqué a pris en compte la nature de l'affaire en distinguant les cas où aucune indemnité n'est due, ceux où l'indemnité de procédure est réduite, ceux où la demande est évaluable ou non en argent, parmi les demandes évaluables en argent, celles relatives aux pensions alimentaires et celles relatives à la sécurité sociale, les cas relatifs aux injonctions sommaires de payer visées à l'article 1340 du Code judiciaire, les cas de défaut total et enfin, ceux de l'assistance judiciaire. L'acte attaqué a également tenu compte de

l'importance du litige en ayant égard au montant de la demande ainsi qu'en prévoyant trois montants distincts.

24.2. À propos de la seconde branche, la première partie intervenante observe que le requérant n'hésite pas à se contredire par rapport à la première branche en affirmant que le Roi a tenu compte de la nature de l'affaire et de l'importance du litige pour fixer l'indemnité de procédure à zéro ou en réduire le montant. Le Roi dispose d'un large pouvoir d'appréciation, non seulement pour déterminer les montants de l'indemnité de procédure, mais aussi les hypothèses dans lesquelles ces montants doivent être adaptés en fonction de la nature de l'affaire et à l'importance du litige notamment. Le requérant ne soutient pas et ne pourrait soutenir que le Roi aurait fait une appréciation déraisonnable ou disproportionnée dans le choix des cas retenus pour réduire à zéro le montant de l'indemnité de procédure.

25. À propos des branches réunies, la seconde partie intervenante observe que le rapport entre la loi à exécuter et l'arrêté d'exécution est conçu de manière très large. Le Roi peut prendre des mesures dont le contenu n'est pas déterminé par la loi pour autant qu'elle ne le lui interdise pas. L'acte attaqué tient compte de la nature de l'affaire en prenant en compte le caractère évaluable en argent ou non, en prévoyant un régime particulier pour les litiges portant sur le titre d'une pension alimentaire et pour les procédures visées aux articles 579 et 1017 du Code judiciaire, et en prévoyant des règles particulières en cas de dessaisissement de la cause par une décision du tribunal d'arrondissement, ou en cas d'acquiescement à la demande par le défendeur. L'importance de l'affaire se décline également au travers des trois montants fixés. Il ne peut être nié que le Roi a pris en compte la nature et l'importance du litige et non sa seule valeur. Le requérant ne démontre pas que le Roi aurait fait un usage manifestement déraisonnable de son pouvoir en ne prévoyant aucune indemnité de procédure ou une indemnité de procédure limitée pour certains actes. La loi ne limite pas expressément les pouvoirs du Roi dans le choix des mesures d'exécution.

Appréciation

Première branche

26. Selon l'article 1022, alinéa 2, du Code judiciaire, remplacé par l'article 7 de la loi du 21 avril 2007, « le Roi établit […] 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 ».

La loi ne définit pas ce qu'il faut entendre par les notions de « nature de l'affaire » et « importance du litige ». Les travaux préparatoires de la loi du 21 avril 2007 permettent toutefois de cerner dans une certaine mesure l'intention du législateur. La disposition de l'article 1022 du Code judiciaire fait suite à un amendement déposé par le gouvernement. Cet amendement est lui-même basé sur le point de vue des ordres des barreaux, à propos duquel le Conseil supérieur de la justice a donné un avis favorable (amendement n° 10, Doc. parl., Sénat 2006-07, n° 3-1686/4, pp. 3-5). Il ressort de l'avis du Conseil supérieur de la justice que les ordres avaient déjà élaboré une proposition de montants de base forfaitaires, selon laquelle les montants de demandes évaluables en argent étaient rattachés à la valeur de l'instance et ceux de demandes non évaluables en argent à la complexité de l'affaire (avis du Conseil supérieur de la justice, Doc. parl., Sénat, 2005-06, n° 3-51/4, pp. 3-4 et 13). Le gouvernement, suivi par le législateur, a manifestement opté pour une définition des critères à retenir par le Roi permettant d'instaurer une tarification au sens de la proposition des ordres. On peut dès lors admettre que les critères « nature de l'affaire » et « importance du litige » visent également la complexité de l'affaire et la valeur de la demande, sans que les notions respectives soient parfaitement identiques et sans que des empiètements soient exclus. Par ailleurs, la loi dispose que les deux critères qu'elle énonce ne sont pas limitatifs.

27. En ce qui concerne l'arrêté royal attaqué, force est de constater tout d'abord que l'article 1er dispose qu'aucune indemnité n'est due pour les prestations accomplies devant une juridiction qui a été dessaisie de la cause par une décision du tribunal d'arrondissement ou lorsque le défendeur ou l'intimé,

avant l'inscription de l'affaire au rôle, acquiesce à la demande. Cet article énonce en outre que l'indemnité de procédure est limitée à un certain montant si le défendeur ou l'intimé, après la mise au rôle, fait droit à la demande. Il ressort de toutes ces dispositions que le Roi tient donc compte tant de la nature de l'affaire que de l'importance du litige.

Pour les actions portant sur des demandes évaluables en argent, l'article 2 fixe les trois montants de l'indemnité de procédure au moyen de 13 échelles. Pour calculer le montant de la demande, il est fait référence aux articles 557 à 562 et 618 du Code judiciaire, sauf s'il s'agit de litiges portant sur le titre d'une pension alimentaire, qui fait l'objet d'un régime dérogatoire. Les dispositions de l'article 2 peuvent également être réputées se baser sur la nature de l'affaire et, surtout, sur l'importance du litige, mesurée en fonction de la valeur de la demande.

Pour les actions portant sur des demandes non évaluables en argent, l'article 3 fixe un montant de base, un montant minimum et un montant maximum. Cette disposition tient compte par elle-même de la nature de la demande. Certes, l'article 3 n'opère pas d'autre différenciation en fonction de l'importance du litige. Toutefois, outre la nature de l'affaire, chaque disposition de l'arrêté pris en exécution de l'article 1022 de Code judiciaire ne doit pas non plus se baser sur l'importance du litige.

Pour certains litiges portés devant les juridictions du travail, l'article 4 prévoit des montants spécifiques pour l'indemnité de procédure, chaque fois au moyen de quatre échelles. Ces dispositions peuvent également être réputées se baser sur la nature de l'affaire et, surtout, sur l'importance du litige, mesurée en fonction de la valeur de la demande.

L'article 5 fixe le montant de l'indemnité de procédure pour les demandes introduites conformément à la procédure sommaire d'injonction de payer. L'article 6 détermine le montant pour les affaires qui se clôturent par une décision rendue par défaut. L'article 7 énonce qu'aucune indemnité de procédure n'est allouée pour les procédures tendant à obtenir l'assistance judiciaire.

Dans chacune de ces dispositions, le Roi a tenu compte de la nature de la demande et de l'importance du litige.

28. Il apparaît donc que le Roi a eu égard aux deux critères énoncés à l'article 1022, alinéa 1er, du Code judiciaire.

Le fait que l'arrêté attaqué ne tiendrait pas compte d'enjeux affectifs, humains, familiaux, moraux et autres dans un litige ne change rien à cette conclusion. C'est au Roi qu'il revient, en vertu de son pouvoir d'appréciation, de définir le contenu qu'il donne aux notions « nature de l'affaire » et « importance du litige ». Certes, il pourrait se concevoir d'apprécier également l'importance du litige en fonction d'autres éléments que la valeur de la demande. Le Conseil d'État ne pourrait toutefois censurer l'appréciation du Roi que si celle-ci est manifestement déraisonnable. En retenant essentiellement la valeur de la demande pour apprécier l'importance du litige, il n'apparaît pas que le Roi aurait fait un usage déraisonnable de son pouvoir d'appréciation.

29. La branche manque en droit.

Seconde branche

30. L'article 1022, alinéa 1er, du Code judiciaire dispose que l'indemnité de procédure est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause. L'article 1022, alinéa 2, confie au Roi le soin d'établir les montants de base, minima et maxima de l'indemnité de procédure.

L'on ne saurait inférer de ces dispositions que le Roi serait obligé d'inclure dans le système tarifaire tous les types de litiges sans exception. Sous réserve d'un exercice manifestement déraisonnable de son pouvoir d'appréciation, le Roi peut au contraire estimer que pour certains litiges, l'indemnité de procédure n'est pas due en raison de la nature de l'affaire, de l'insignifiance du litige ou de tout autre motif.

Dans la mesure où la branche reproche à l'arrêté attaqué qu'il prévoit que l'indemnité de procédure n'est pas due dans certains cas, il n'apparaît pas que le Roi aurait exercé son pouvoir d'appréciation de manière déraisonnable. Contrairement à ce que soutient le requérant, il peut être considéré en outre que pour les cas visés, le régime se base sur la nature de l'affaire ou le manque d'importance du litige.

À cet égard, la branche manque en droit.

31. L'article 1022, alinéa 2, du Code judiciaire charge le Roi d'établir les montants de base, minima et maxima de l'indemnité de procédure. L'article 1022, alinéa 3, énonce que le juge peut réduire ou augmenter l'indemnité (de base), sans dépasser les montants maxima et minima prévus par le Roi.

L'on ne saurait inférer de ces dispositions que le Roi serait obligé de fixer pour tous les types de litige visés par le système tarifaire, sans exception, un montant de base, un montant minimum et un montant maximum. Sous réserve d'un exercice manifestement déraisonnable de son pouvoir d'appréciation, le Roi peut au contraire estimer que dans certaines conditions, en raison de la nature de l'affaire, de l'insignifiance du litige ou de tout autre motif, un seul montant s'applique, à savoir une fraction du montant de base ou le montant minimum qui seraient dus dans des conditions normales. La circonstance que dans ces situations, le juge ne peut pas réduire ou augmenter le montant ainsi fixé ne change rien à cette conclusion.

Dans la mesure où la branche reproche à l'arrêté attaqué de prévoir qu'une indemnité de procédure limitée est due dans certains cas, il n'apparaît pas que le Roi aurait exercé son pouvoir d'appréciation de manière déraisonnable. Contrairement à ce que soutient le requérant, il peut être considéré, en outre, que pour les cas visés, le régime se base sur le caractère insignifiant du litige.

À cet égard, la branche manque en droit.

D. Quatrième moyen

Position des parties

32.1. Le requérant présente un quatrième moyen, pris de la violation de l'article 1022 du Code judiciaire, tel que modifié par l'article 7 de la loi du 21 avril 2007, du droit d'accès aux tribunaux, garanti par les articles 13 de la Constitution et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et du droit au respect des biens, garanti par les articles 1er du Premier Protocole additionnel à cette convention, 16 de la Constitution et 544 du Code civil, pris isolément ou en combinaison avec le principe d'égalité et de non-discrimination, garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution,

en ce qu'usant de l'habilitation à lui donnée par l'alinéa 2 de l'article 7 de la loi du 21 avril 2007, le Roi a déterminé le tarif des indemnités de procédure applicables aux procédures évaluables en argent, en fonction de la valeur du litige,

alors que l'article 1022 du Code judiciaire prévoit en son alinéa 2 que le Roi déterminera 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; que le critère retenu par l'arrêté royal attaqué (la valeur de la demande) est plus restrictif que la combinaison minimale exigée par la disposition précitée du Code judiciaire des critères de la nature de l'affaire et de l'importance du litige; que cette restriction viole la disposition précitée du Code judiciaire,

et alors que la personne reconnue victime d'une faute commise par son adversaire tire de l'article 1382 du Code civil le droit à une réparation intégrale du dommage, en ce compris la répétibilité de ses frais et honoraires d'avocat; que, dès lors que le dommage constitue une atteinte aux biens protégés par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, ce dommage ne peut être corrigé que par la restitution de la victime dans sa situation antérieure, c'est-à-dire par la réparation intégrale de tous

les éléments de ce dommage; que les honoraires et frais d'avocat doivent être appréciés en fonction de critères permettant de se rapprocher au mieux du montant réellement exposé par la victime et lié au dommage; que le critère de la valeur du litige ne permet aucunement que le montant attribué au titre de la répétibilité des frais et honoraires d'avocat se rapproche du montant réel de ce poste du dommage; que le coût du procès dépend de multiples critères et surtout de la quantité de travail imposée par la défense du justiciable; que la méthode de calcul des honoraires sur la base d'un tarif horaire a les vertus de la transparence et de la logique équitable; qu'elle est utilisée par beaucoup d'avocats belges et étrangers; que les barèmes aujourd'hui abrogés autorisaient les avocats à pratiquer de la sorte; que la réglementation de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone s'y réfère toujours explicitement; que les logiciels proposés aux avocats pour la gestion financière des dossiers comportent tous un programme permettant le calcul des frais selon le temps consacré au dossier; que le critère de la valeur du litige ne permet pas au juge d'évaluer le coût de l'intervention de l'avocat par référence à la méthode répandue du tarif horaire; qu'il se peut qu'un litige de faible enjeu ou valeur se révèle, par sa complexité, requérir de nombreux actes et procédures en entraînant ainsi des frais élevés de défense; que l'indemnité forfaitaire sera donc en cette hypothèse bien inférieure au coût réellement exposé par la partie ayant obtenu gain de cause, portant ainsi atteinte à son droit au respect des biens, puisqu'elle ne verra pas son dommage intégralement réparé; qu'inversement, un dossier dont l'enjeu est énorme peut se révéler d'une simplicité enfantine et se régler avec une rapidité telle que les frais de défense engagés seront très faibles; que l'indemnité forfaitaire se révélera alors trop élevée, portant ainsi atteinte au droit au respect des biens de la partie succombante, puisque le montant qu'il lui faudra payer ne sera que partiellement justifié par la commission de sa faute,

et alors que ces éventualités peuvent en outre faire naître chez le justiciable une crainte d'aller en justice ou à tout le moins de recourir à l'assistance d'un avocat; que le critère de la valeur du litige porte ainsi aussi atteinte au droit d'accès aux tribunaux et à l'égalité des armes,

et alors que la référence à ce critère unique engendre l'application des mêmes montants de l'indemnité de procédure à des affaires d'une même valeur qui ont entraîné des frais de défense bien différents; que l'arrêté royal attaqué, en attribuant les mêmes montants d'indemnité de procédure à des affaires d'une même valeur, sans égard à la quantité de travail engendrée, traite de la même façon des situations clairement différentes; qu'un tel traitement identique de situations radicalement différentes constitue une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

32.2. Dans son mémoire en réplique, le requérant répète que la fixation des montants de l'indemnité de procédure sur la base du seul critère de la valeur du litige, ce qui est plus restrictif que la combinaison des critères de la nature de l'affaire et de l'enjeu du litige, viole les dispositions visées au moyen. La valeur du litige n'est pas synonyme de l'importance du litige. En adoptant le critère réducteur, l'acte attaqué ne permet pas de se rapprocher au mieux de la répétibilité intégrale des frais et honoraires d'avocat.

Le principe de la réparation intégrale d'un dommage est un principe général de droit, bien plus qu'une norme législative inscrite à l'article 1382 du Code civil. Ce principe est également retenu par la Cour européenne des droits de l'homme. En effet, cette Cour lie la répétibilité des frais et honoraires d'avocat aux notions de faute et de dommage, lorsqu'elle accorde une satisfaction équitable en vertu de l'article 41 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour de justice des Communautés européennes (actuellement la Cour de justice de l'Union européenne) a également développé une jurisprudence particulière en matière de dépenses récupérables, en évaluant la nécessité des frais réclamés pour l'application de l'article 73 de son Règlement de procédure. Le Tribunal de première instance (actuellement le Tribunal) applique le même raisonnement dans l'application de l'article 91 de son Règlement de procédure.

La loi du 21 avril 2007 ne reprend que les critères de la nature de l'affaire et de l'importance du litige à titre indicatif. Elle est donc critiquable pour les raisons évoquées ci-avant. L'acte attaqué accentue encore les violations

de la Constitution et des droits fondamentaux créées par la loi. En effet, en restreignant les critères déjà trop limitatifs de la loi du 21 avril 2007, l'acte attaqué porte une atteinte encore plus grande au droit à une réparation intégrale du dommage de la partie qui a obtenu gain de cause et donc au respect des biens protégé par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Si, comme il est allégué par la partie adverse, le législateur pouvait choisir d'opter pour une répétibilité forfaitaire, détachée du droit de la responsabilité, il faudrait encore s'assurer que ce choix ne viole aucune norme de droit supérieur. La partie adverse ne démontre pas que le choix du législateur est raisonnablement et légitimement justifié par des objectifs d'égalité et de sécurité juridique. Ce choix n'est pas justifié ou à tout le moins pas proportionné. Le requérant se réfère sur ce point à son recours en annulation de la loi du 21 avril 2007. En accentuant les violations des droits fondamentaux, l'acte attaqué viole lui-même l'article 1022 du Code judiciaire ainsi que les droits à l'égalité et à la non-discrimination, au respect de ses biens et à l'accès aux tribunaux.

32.3. Dans son dernier mémoire, le requérant expose que les dispositions visées au moyen sont bel et bien violées par l'arrêté royal attaqué.

En effet, d'une part, par les forfaits qu'il pose et par le choix du seul critère de la valeur financière de la demande, le Roi ouvre la porte à une situation dans laquelle un justiciable ne récupère, au titre de ses frais et honoraires, qu'une partie des frais réellement exposés. Il en résulte une atteinte non justifiée aux biens de ce justiciable.

D'autre part, le choix du seul critère de la valeur financière de la demande et le choix des montants postulés ont pour conséquence que la partie qui succombe peut se voir condamnée à verser, au titre de l'indemnité de procédure, une somme plus importante que celle effectivement engendrée par les nécessités de la défense de la partie ayant obtenu gain de cause. Il en résulte également une atteinte injustifiée au patrimoine.

33. La partie adverse répond que le requérant fonde ses prétentions sur le fait qu'en vertu de l'article 1382 du Code civil, une personne a droit à la réparation intégrale de son dommage, en ce compris la répétibilité de ses frais et honoraires d'avocat. Toutefois, le remboursement des frais et honoraires d'avocat n'est pas un droit acquis. L'article 1382 du Code civil n'étant pas d'ordre public, rien n'empêche le législateur de considérer que certains frais exposés par la victime d'une faute ne constituent pas une partie du dommage. Par la loi du 21 avril 2007 le législateur a choisi de ne plus faire dépendre la question des frais et honoraires d'avocat des règles de la responsabilité civile et, dès lors, d'une quelconque faute. Il s'agit d'un choix d'opportunité du législateur, raisonnablement et légitimement justifié par des objectifs d'égalité et de sécurité juridique.

Considérés du point de vue de la condamnation aux dépens de la partie qui succombe, les frais et honoraires d'avocat sont étrangers à toute notion de responsabilité et trouvent leur origine dans la loi qui s'applique aux dépens. La loi du 21 avril 2007 ne prévoit pas que l'indemnité de procédure équivaut à la somme réellement exposée pour l'assistance d'un avocat. Le caractère forfaitaire de l'indemnité de procédure ne porte pas atteinte aux biens puisque le droit à la réparation intégrale du dommage subi par la nécessité de recourir à un avocat n'est pas acquis. De toute évidence, la critique formulée à l'égard du caractère forfaitaire de l'indemnité est une critique d'opportunité et non de légalité, par ailleurs dirigée contre la loi. Elle est par conséquent irrecevable.

Le requérant critique le recours au seul critère de la valeur du litige. Or, le Roi n'a pas appliqué ce critère de manière absolue, de telle sorte que l'importance du litige et la nature de l'affaire ont été concrètement pris en compte. En outre, les critères de la complexité de l'affaire et du caractère manifestement déraisonnable de la situation permettent de prendre en compte des prestations réellement effectuées par l'avocat. Les aménagements prévus par la loi du 21 avril 2007 et l'acte attaqué garantissent donc que l'indemnité de procédure, même si elle est forfaitaire, n'est pas manifestement disproportionnée

par rapport au coût réellement payé par la partie ayant obtenu gain de cause.

Le moyen est irrecevable dans la mesure où il est dirigé contre la loi du 21 avril 2007, et non fondé pour le reste.

34. La première partie intervenante observe que, dans la mesure où il est fait grief à l'acte attaqué, pour les procédures relatives à des demandes évaluables en argent, d'avoir déterminé les montants de l'indemnité de procédure en fonction de la valeur du litige et non pas en fonction notamment de la nature de l'affaire et de l'importance du litige, le moyen se confond avec celui de la première branche du troisième moyen à laquelle il est renvoyé.

Dans la mesure où il est fait grief à l'acte attaqué d'empêcher la personne reconnue victime d'une faute commise par la partie adverse de voir son dommage intégralement réparé, en ce compris la répétibilité de ses frais et honoraires d'avocat, le moyen est irrecevable devant le Conseil d'État en ce qu'il critique l'article 1022, premier et dernier alinéas, du Code judiciaire.

35. La seconde partie intervenante observe que la répétibilité des frais et honoraires d'avocat n'est pas un droit acquis. La jurisprudence de la Cour de cassation ne lie pas le législateur. Cette jurisprudence a été appliquée de manière très disparate par les cours et tribunaux, et le législateur a eu l'intention, par la loi du 21 avril 2007, de substituer à ces différents développements une réglementation générale, en optant pour une solution passant par le droit processuel, spécialement au travers de l'indemnité de procédure. Le législateur n'a pas retenu une barémisation des honoraires, mais a prévu une indemnité forfaitaire. L'indemnité de procédure ne trouve donc pas son fondement dans le critère de la faute, mais bien dans le risque du procès et la gestion de celui-ci. La loi du 21 avril 2007 délègue ensuite au Roi le pouvoir de fixer le montant de l'indemnité de procédure en ayant égard à deux critères, sans prévoir que l'indemnité de procédure serait égale au montant réel payé pour l'assistance d'un avocat. La critique du requérant est dirigée contre la décision d'opportunité du législateur. Le moyen n'est donc pas recevable.

L’acte attaqué détermine l’indemnité de procédure en fonction des critères prévus à l’article 1022 du Code judiciaire. En outre, cette dernière disposition permet de tenir compte, via la complexité de l’affaire ou le caractère manifestement déraisonnable de la situation, des prestations réelles d’un avocat.

Enfin, dans la mesure où le requérant se réfère à l’article 544 du Code civil, cette disposition relève du pur droit civil et le Conseil d’État ne peut en connaître.

Le moyen est irrecevable, à tout le moins non fondé.

Appréciation

36. Dans la mesure où le moyen invoque la violation de l’article 1022, alinéa 2, du Code judiciaire, le grief se confond avec celui qui fait l’objet de la première branche du troisième moyen. À cet égard, pour les motifs qui y sont développés, le moyen manque en droit.

37. Dans la mesure où le moyen invoque la violation du droit de propriété, en ce que le critère de la valeur de la demande, consacré par l’arrêté attaqué, ne permet pas de fixer le montant de l’indemnité de procédure à un montant qui se rapproche du montant des frais réellement exposés, il y a lieu d’observer tout d’abord que l’article 1022, alinéa 1er, du Code judiciaire dispose que l'indemnité de procédure est une « intervention forfaitaire » dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause. L’indemnité de procédure n’est donc pas conçue comme une indemnité compensant les frais et honoraires réellement supportés mais comme un montant forfaitaire. En outre, l’article 1022, alinéa 2, du Code judiciaire confie au Roi le soin de fixer le montant de l’indemnité de procédure. Enfin, l’article 1022, alinéa 6, du Code judiciaire exclut qu’une indemnité supérieure au montant de l’indemnité de procédure puisse être obtenue pour l’intervention d’un avocat, par exemple sur la base de l’article 1382 du Code civil. La dérogation au prétendu principe de compensation intégrale des dommages, invoqué par le requérant, trouve donc son

fondement dans l'article 1022 du Code judiciaire et non dans l'arrêté royal attaqué.

Le requérant allègue que la loi est contraire à des normes supérieures, plus particulièrement à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Le requérant a également formulé un grief identique devant la Cour constitutionnelle. Par son arrêt n° 182/2008 du 18 décembre 2008, la Cour a rejeté ce grief pour les motifs suivants :

> « Toutefois, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si les sommes déboursées par la victime d'une faute pour honorer son avocat constituent « un bien » au sens de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, il suffit de constater qu'en choisissant de réglementer la répétibilité par la technique du forfait, pour l'ensemble des motifs cités en B.8.3, en vue de rendre la législation conforme aux exigences du procès équitable et du principe d'égalité, le législateur n'a pas pris une mesure dépourvue de justification. En prévoyant par ailleurs que les montants forfaitaires seront fixés après consultation des Ordres des barreaux, le législateur s'est assuré que ces montants seraient établis en rapport avec les honoraires pratiqués par la plupart des avocats, de sorte que l'éventuelle atteinte au respect de la propriété des victimes d'une faute ne saurait être jugée disproportionnée » (B.9.5).

Le Conseil d'État se rallie à ces motifs.

Dans la mesure où le moyen devrait être interprété en ce sens qu'il soutient que les montants fixés dans l'arrêté attaqué ne sont pas proportionnés aux honoraires pratiqués par la plupart des avocats, il suffit de constater que le requérant n'apporte pas la moindre preuve pour corroborer le bien-fondé d'une telle affirmation.

À cet égard, le moyen ne peut être accueilli.

38. Dans la mesure où le moyen invoque la violation du droit d'accès aux tribunaux, en ce que le critère de la valeur de la demande, consacré par l'arrêté attaqué, peut dissuader le justiciable d'agir en justice ou, à tout le moins, d'avoir recours à l'assistance d'un avocat, il y a lieu de relever tout d'abord que, selon les travaux préparatoires de la loi du 21 avril 2007, la

limitation du montant qui peut être octroyé à la partie qui obtient gain de cause, à charge de la partie qui succombe, aux forfaits déterminés par le Roi a précisément été motivée par le souci du législateur de préserver l'accès à la justice des personnes les moins nanties (Doc. parl., Sénat, 2005-06, n° 3-1686/1, p. 10; Doc. parl., Sénat, 2006-07, n° 3-1686/4, p. 4; Doc. parl., Sénat, 2006-07, n° 3-1686/5, p. 15; voir l'arrêt n° 182/2008 de la Cour constitutionnelle du 18 décembre 2008, considérant B.8.3). Le requérant ne démontre pas que la formule des montants forfaitaires que le législateur a choisie conduit à un autre résultat que le résultat visé.

Dans la mesure où le moyen soutient que les montants fixés par l'arrêté attaqué ont pour effet de limiter l'accès aux tribunaux, il suffit de constater que le requérant n'apporte pas la moindre preuve pour corroborer le bien-fondé d'une telle affirmation.

À cet égard, le moyen ne peut être accueilli.

39. Dans la mesure où le moyen invoque la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, en ce que l'arrêté attaqué prévoit les mêmes montants d'indemnité de procédure pour tous les litiges de même valeur, sans tenir compte du volume de travail de l'avocat et des frais réels de la défense, il y a lieu de souligner tout d'abord qu'en effet, l'arrêté attaqué prévoit pour les litiges relatifs à des demandes évaluables en argent des échelles qui portent exclusivement sur le montant de la demande. Chacune de ces échelles fixe chaque fois un seul montant de base, un seul montant minimum et un seul montant maximum de l'indemnité de procédure, quels que soient le volume de travail de l'avocat et les frais réels de la défense.

L'égalité de traitement entre les litiges relevant d'une même échelle, sans différenciation selon le volume de travail de l'avocat et les frais réels de la défense, n'est pas contraire au principe d'égalité et de non-discrimination si cette égalité de traitement poursuit un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre ce but et les moyens employés à cette fin.

Au moyen des échelles, le Roi entend fixer les montants de l'indemnité de procédure en fonction de l'importance du litige, mesurée selon la valeur de la demande. Il s'agit en soi d'un but légitime. En outre, comme il ressort de la réponse à la première branche du troisième moyen (voir les n^{os} 26-28), le Roi n'a pas excédé les limites de son pouvoir d'appréciation en se basant sur le montant de la demande.

La logique même du système forfaitaire choisi par le législateur implique en soi que toutes les particularités de chaque procédure ne peuvent être prises en compte lors de la fixation de l'indemnité. Il est donc évident que du fait de l'approche adoptée dans l'arrêté attaqué, il est possible qu'une partie ayant gain de cause reçoive une indemnité de procédure inférieure aux frais qu'elle a réellement exposés pour sa défense et, inversement, qu'une partie qui succombe doive payer une indemnité de procédure supérieure aux frais que la partie adverse a réellement supportés pour sa défense. La seule existence de cette possibilité n'implique toutefois pas que le régime attaqué entraîne ou puisse entraîner des effets disproportionnés. Au demeurant, les ordres des barreaux sont consultés pour fixer les montants forfaitaires, de sorte que, comme il a déjà été observé, le législateur s'est assuré que ces montants seraient établis en rapport avec les honoraires pratiqués par la plupart des avocats (voir n° 37). En outre, sur la base de l'article 1022, alinéa 3, du Code judiciaire, le juge peut réduire ou augmenter l'indemnité de procédure, notamment pour tenir compte de la complexité de l'affaire. Par l'application de ce critère, il est donc possible, comme la Cour constitutionnelle l'a jugé dans l'arrêt n° 182/2008 du 18 décembre 2008, de tenir compte du volume de travail occasionné par la complexité de l'affaire pour augmenter l'indemnité ou, au contraire, de sa simplicité pour la diminuer (B.16.2).

L'égalité de traitement des litiges relevant d'une échelle déterminée, fixée sur la base du montant de la demande, repose dès lors sur une justification qui peut se concilier avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

À cet égard, le moyen manque en droit.

E. Cinquième moyen

Position des parties

40.1. Le requérant présente un cinquième moyen, pris de la violation du droit au respect des biens, garanti par les articles 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, 16 de la Constitution et 544 du Code civil, ainsi que de l'esprit et de l'objectif de la loi du 21 avril 2007,

en ce qu'en son article 2, alinéa 2, l'arrêté royal attaqué détermine la manière dont il faut calculer la valeur du litige en application du tableau de l'alinéa 1er, soit conformément aux articles 557 à 562 et 618 du Code judiciaire, étant le montant réclamé dans l'acte introductif d'instance ou dans les dernières conclusions,

alors que ce montant n'est pas nécessairement le même que celui retenu in fine par le juge; que ce dernier montant n'est pas pris en compte dans le système mis en place par l'acte attaqué; que la partie succombante pourrait être tenue de payer une indemnité de procédure plus élevée que l'indemnité attachée à la valeur de la chose si le montant alloué par le juge est inférieur au montant réclamé dans l'acte introductif d'instance ou dans les dernières conclusions; qu'il est ainsi porté atteinte à ses biens sans justification au regard de la somme qui est celle à propos de laquelle elle a perdu son procès; que la différence entre le montant de l'indemnité qu'il lui faudra payer et celui qu'il lui aurait fallu payer si la valeur de la demande avait été celle retenue par le juge in fine et adjugée à la partie ayant obtenu gain de cause constitue en effet une somme qui sortira de son patrimoine au profit du patrimoine de la partie ayant obtenu gain de cause, sans qu'aucun fondement n'existe pour ce transfert et surtout sans qu'aucun motif d'utilité publique ne le justifie,

et alors que ces constatations pourraient engendrer une instrumentalisation de la fixation du montant de la demande; qu'ainsi, des considérations autres que celles relatives à la réalité du montant réclamé pourraient apparaître au moment de la rédaction de l'acte introductif d'instance ou, ultérieurement, des conclusions; que le demandeur pourrait hésiter au départ à réclamer un montant trop élevé au risque de gonfler les indemnités de procédure s'il venait à perdre, ou au contraire gonfler ses prétentions parce que sûr de son dossier, puis ajuster le montant par voie de conclusions en fonction de l'avancement du dossier et notamment de la qualité du dossier de son adversaire; que de telles manœuvres seraient incontestablement contraires à l'esprit et à l'objectif de la loi du 21 avril 2007.

40.2. Dans son mémoire en réplique, le requérant répond en premier lieu à l'argument de la partie adverse selon lequel le juge peut, comme sous l'empire de l'arrêté royal du 30 novembre 1970 fixant pour l'exécution de l'article 1022 du Code judiciaire le tarif des dépens recouvrables, réduire le montant de l'indemnité de procédure en raison d'une « évaluation maintenue frauduleusement à un taux excessif », en faisant valoir qu'il s'agit d'une simple possibilité, qui n'est pas concrétisée par le texte de l'acte attaqué, ni par aucun autre arrêté d'exécution. Il en découle une certaine insécurité juridique. La partie adverse estime certes que le juge pourrait réduire ce montant sur base du critère du caractère manifestement déraisonnable de la situation, prévu à l'article 1022 du Code judiciaire, mais à nouveau, il s'agit d'une simple possibilité. Surtout, il s'avère qu'en certaines hypothèses le montant de l'indemnité de procédure même réduit au minimum sera disproportionné par rapport aux prétentions accueillies finalement par la juridiction dès lors que le juge ne pourra pas descendre sous les minima fixés par l'arrêté royal attaqué. Il y a donc une atteinte injustifiée aux biens de la partie succombante.

Le requérant répond ensuite à l'argument de la partie adverse selon lequel le juge pourrait réduire l'indemnité en deçà du montant minimal, en application de la jurisprudence de la Cour de cassation, en particulier son arrêt du 8 janvier 2004, qui consacre la possibilité de réévaluer le montant de la demande si la somme réclamée a été artificiellement réduite ou augmentée dans le seul but

d'éluder la compétence d'une juridiction, en faisant observer que l'application de cette jurisprudence à la situation visée par le requérant n'est pas certaine. Il ne peut donc être considéré qu'en raison d'une possibilité purement éventuelle et encore jamais constatée, l'acte attaqué pourrait passer pour proportionné à l'objectif poursuivi.

40.3. Dans son dernier mémoire, le requérant avance en premier lieu qu'il a un intérêt au moyen. Il ne s'agit pas de viser uniquement l'hypothèse où une partie adverse mal intentionnée souhaiterait volontairement instrumentaliser sa demande aux fins d'obtenir une indemnité plus élevée, mais également de considérer que dans de nombreux cas le montant demandé par voie de citation, requête ou conclusions est plus élevé que celui accordé in fine par le juge. L'intérêt du requérant n'est pas hypothétique, mais certain, dès lors que cette problématique liée à la détermination du montant de valeur de la demande se pose en réalité de manière générale.

En ce qui concerne le bien-fondé du moyen, le requérant précise que la possibilité de démontrer que le fait d'avoir obtenu une indemnité de procédure plus élevée que celle correspondant au montant accordée par le juge, en raison d'une demande formulée pour un montant plus élevé que celui-ci, révèle un caractère téméraire et vexatoire de l'action elle-même, est plus qu'improbable. De même, l'hypothèse d'une action en responsabilité tendant à obtenir l'indemnisation du préjudice lié à la faute qui consisterait en la surévaluation de la demande pour obtenir une indemnité de procédure plus élevée, est tout aussi aléatoire. Il s'ensuit que les deux hypothèses présentées comme des palliatifs aux illégalités engendrées par l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal attaqué, sont purement hypothétiques voire irréalisables.

41. La partie adverse répond que les craintes d'un gonflement des prétentions dans le seul but de percevoir une indemnité de procédure plus élevée ne sont pas fondées. Déjà sous l'ancienne réglementation, en application de l'article 3, alinéa 4, de l'arrêté royal du 30 novembre 1970 fixant pour l'exécution de l'article 1022 du Code judiciaire le tarif des dépenses recouvrables, le montant de l'indemnité de procédure variait en fonction de la somme réclamée. Toutefois,

il y avait une possibilité de limitation de ce montant en cas d'évaluation maintenue frauduleusement à un taux excessif. Actuellement le juge peut également considérer qu'une indemnité inférieure à celle réclamée sera allouée. Sur base du critère du caractère manifestement déraisonnable de la situation, le juge peut réduire l'indemnité de procédure jusqu'au montant minimal déterminé dans l'arrêté royal attaqué. Si le juge estime que ce montant minimal est encore excessif, il peut appliquer par analogie la jurisprudence de la Cour de cassation, consacrée par un arrêt du 8 janvier 2004, autorisant le juge à réévaluer le montant de la demande si la somme réclamée a été artificiellement réduite ou augmentée dans le seul but d'éluder la compétence de la juridiction.

42. La première partie intervenante observe que le moyen est irrecevable car le requérant ne démontre pas qu'il serait en situation de se voir réclamer une indemnité de procédure gonflée artificiellement lors d'une demande ou lors de conclusions par une partie qui aurait gagné un procès contre lui. L'action populaire n'existe pas au Conseil d'État. Le requérant n'a aucun intérêt direct, actuel et certain à faire valoir le grief du moyen.

A titre subsidiaire, la première partie intervenante observe que le requérant ne conteste pas l'habilitation donnée au Roi de déterminer la manière dont la demande devait être prise en compte pour la fixation du montant de l'indemnité de procédure. Le Roi a mis en œuvre son pouvoir d'appréciation d'une manière légalement admissible dans la mesure où il a repris le système de l'article 3, alinéa 4, de l'arrêté royal du 30 novembre 1970 précité, qui permettait au juge de réduire l'indemnité de procédure en cas d'évaluation maintenue frauduleusement à un taux excessif, et que le législateur a prévu à l'article 1022 du Code judiciaire une réduction de l'indemnité de procédure lorsqu'elle résulte du caractère manifestement déraisonnable de la situation, ce qui correspond à la notion précitée de l'évaluation maintenue frauduleusement à un taux excessif.

43. La seconde partie intervenante observe qu'il n'apparaît pas en quoi les dispositions visées au moyen seraient violées par la fixation dans l'acte attaqué du montant conformément aux articles 557 à 562 et 618 du Code judiciaire. En outre, la partie requérante ne démontre pas son intérêt direct et

personnel dans ces violations. Pour ce qui concerne l'article 544 du Code civil, cette disposition appartient au droit civil pur dont le Conseil d'État ne peut connaître.

L'éventuelle violation de l'esprit et du but de l'article 1022 du Code judiciaire ne peut servir comme fondement d'un moyen en annulation, le requérant ne contestant pas que l'acte attaqué serait conforme à la loi. En outre, le juge peut tenir compte du critère du caractère manifestement déraisonnable de la situation pour augmenter ou diminuer l'indemnité de procédure, ce qui englobe la situation décrite par le requérant.

Appréciation

44. En ce qui concerne la recevabilité du moyen, le Conseil d'État renvoie à l'observation qu'il a faite ci-dessus à propos de la recevabilité du recours : en tant que partie potentielle au procès, le requérant justifie d'un intérêt à attaquer un arrêté réglementaire pouvant être appliqué à toute personne impliquée dans une procédure devant les cours et tribunaux (voir n° 8).

Le requérant a plus particulièrement un intérêt à invoquer un moyen fondé sur la possibilité que le juge condamne une partie à un montant inférieur à celui réclamé par le demandeur. Cette possibilité n'est pas purement hypothétique.

L'exception d'irrecevabilité du moyen, soulevée par les parties intervenantes, ne peut être accueillie.

45. En ce qui concerne le bien-fondé du moyen, le Conseil d'État rappelle que le Roi pouvait fixer les montants de l'indemnité de procédure en fonction de l'importance du litige, mesurée selon la valeur de la demande (voir n° 39).

Selon l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal attaqué du 26 octobre 2007, le montant de la demande est fixé conformément entre autres

aux articles 557 et 618 du Code judiciaire. Cela correspond donc au montant réclamé dans l'acte introductif d'instance ou, si la demande a évolué au fil de la procédure, au montant réclamé dans les dernières conclusions.

Le moyen fait valoir que l'application des dispositions précitées peut emporter des conséquences disproportionnées, notamment dans le cas où un demandeur gonfle le montant de sa demande afin d'obtenir une indemnité de procédure plus élevée que celle à laquelle il aurait eu droit s'il avait été tenu compte du montant à concurrence duquel le juge déclare la demande fondée. Il ressort cependant de la jurisprudence de la Cour de cassation que nonobstant les termes de l'article 2, alinéa 2 de l'arrêté royal attaqué, le juge peut calculer l'indemnité de procédure sur la base du montant alloué plutôt que du montant demandé, si ce dernier résulte soit d'une surévaluation manifeste que n'aurait pas commise le justiciable normalement prudent et diligent, soit d'une majoration effectuée de mauvaise foi, dans le seul but d'intégrer artificiellement le montant de la demande à la tranche supérieure (Cass., 17 novembre 2010, Pas., 2010, n° 681). Pour le surplus, le juge peut en tout cas, sur la base de l'article 1022, alinéa 3, du Code judiciaire, réduire l'indemnité au montant minimal, notamment en raison du « caractère manifestement déraisonnable de la situation ».

Compte tenu de ces possibilités dont dispose le juge, il n'apparaît pas que l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté attaqué constitue une ingérence injustifiée dans le droit de propriété. La disposition visée ne s'avère pas non plus contraire à l'article 1022 du Code judiciaire.

Le moyen ne peut être accueilli.

F. Sixième moyen

Exposé du moyen

46. Le requérant présente un sixième moyen, pris de la violation du droit au respect des biens, garanti par les articles 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, 16 de la

Constitution et 544 du Code civil, pris isolément et en combinaison avec le principe d'égalité et de non-discrimination, garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution,

en ce qu'en son article 1er, alinéa 3, l'arrêté royal attaqué prévoit qu'aucune indemnité ne sera due pour les prestations accomplies devant une juridiction dessaisie par une décision du tribunal d'arrondissement,

alors qu'outre par une décision du tribunal d'arrondissement, l'incompétence d'une juridiction peut être déclarée par la juridiction saisie elle-même; que, dans ce dernier cas, des prestations auront été accomplies alors que la juridiction n'aura pas à trancher le fond du litige; que, dans un tel cas, l'arrêté royal attaqué ne dispense pas de la partie de l'indemnité de procédure due pour ces prestations; que cette différence de traitement ne trouve aucune justification au regard des articles 10 et 11 de la Constitution,

et alors qu'en outre, l'obligation pour la partie succombante de payer l'indemnité de procédure au titre de prestations effectuées devant une juridiction qui s'est elle-même déclarée incompétente, constitue une atteinte aux biens de cette partie; que cette atteinte ne trouve aucune justification au regard de l'article 1er du Premier protocole additionnel; qu'en effet, aucun motif d'utilité publique ne peut la justifier.

47. La partie adverse répond, à titre principal, que le moyen est irrecevable pour défaut d'intérêt. Le requérant est engagé dans une procédure étrangère à l'exposé des circonstances permettant de soutenir le moyen. L'illégalité dénoncée ne lui est donc pas préjudiciable. Le requérant ne dispose d'aucun intérêt personnel, direct, certain, actuel et légitime au moyen.

Pour ce qui concerne le bien-fondé du moyen, le requérant n'explique pas pourquoi il y aurait une atteinte aux biens de la partie succombante dans l'hypothèse envisagée. Une seule indemnité de procédure est due pour l'ensemble de l'instance, et le renvoi de la cause à un juge compétent ne constitue pas une instance distincte. Dans la mesure où le moyen est pris de la

violation des articles 16 de la Constitution et 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, pris isolément, il est donc irrecevable.

Quant à la prétendue discrimination, elle n'existe pas en fait. En vertu de l'article 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal attaqué, « les montants sont fixés par instance ». Le renvoi de la cause à un autre juge sur déclinatoire de compétence n'introduit pas une instance distincte. Avant la loi du 21 avril 2007, il existait une exception, prévue par l'article 4, 3°, de l'arrêté royal du 30 novembre 1970 fixant pour l'exécution de l'article 1022 du Code judiciaire le tarif des dépens recouvrables. Selon cette disposition, un complément d'indemnité était dû en cas de renvoi de la cause devant le tribunal d'arrondissement. Cette exception a maintenant disparu. La disposition de l'acte attaqué garantit de ce fait plus d'égalité qu'auparavant. Cela étant, rien n'interdit au juge d'accorder une majoration de l'indemnité de procédure en raison de la complexité de l'affaire, lorsque celle-ci a connu des incidents d'instance.

48. La première partie intervenante observe que le requérant n'établit pas et ne prétend même pas se trouver dans la situation qu'il dénonce. Il n'a pas intérêt à soulever le grief qui fait l'objet du moyen.

En ordre subsidiaire, la première partie intervenante se réfère à l'article 662 du Code judiciaire, qui dispose que la cause est inscrite d'office et sans frais au rôle du juge de renvoi, et que la procédure est continuée en son dernier état. Elle observe que lorsqu'une juridiction est dessaisie au profit d'une autre, il n'est dû qu'une seule indemnité de procédure, puisqu'il n'y a eu, dans ce cas, qu'une seule instance. L'acte attaqué, qui abroge l'article 4, 3°, de l'arrêté royal du 30 novembre 1970, en revient à une stricte conformité aux exigences inchangées du Code judiciaire.

49. La seconde partie intervenante observe que le requérant n'a pas intérêt au moyen car il ne se trouve pas dans la situation visée par l'article 1er, alinéa 3, de l'arrêté royal attaqué.

En ordre subsidiaire, la seconde partie intervenante observe que le renvoi au juge compétent ne constitue pas une instance distincte. Une seule indemnité de procédure sera due. Sous l'ancienne réglementation l'article 4, 3°, de l'arrêté royal du 30 novembre 1970 prévoyait une indemnité de procédure particulière de 12,50 euros en cas de renvoi de la cause devant le tribunal d'arrondissement. La distinction visée au moyen existait donc bien à l'époque mais elle a disparu à la suite de l'abrogation de l'arrêté royal du 30 novembre 1970 précité.

Appréciation

50. En ce qui concerne la recevabilité du moyen, il est renvoyé, *mutatis mutandis*, à l'observation formulée à propos d'une exception analogue, dirigée contre le cinquième moyen (voir n° 44).

L'exception d'irrecevabilité du moyen, soulevée par la partie adverse et les parties intervenantes, ne peut être accueillie.

51. En ce qui concerne le bien-fondé du moyen, le Conseil d'État constate que dans les deux branches de celui-ci se fondent sur l'hypothèse que l'indemnité de procédure est due quand le tribunal saisi de la demande décline sa compétence.

L'article 660, alinéa 1er, du Code judiciaire dispose cependant que, hormis les cas ou l'objet de la demande n'est pas de la compétence du pouvoir judiciaire, toute décision sur la compétence renvoie s'il y a lieu la cause au juge compétent qu'elle désigne. En outre, l'article 662, alinéas 1er et 3, du Code judiciaire, dispose que la cause est inscrite d'office et « sans frais » au rôle du juge de renvoi et que la procédure est continuée en son dernier état. Il peut se déduire de ces dispositions que la décision par laquelle un juge décline sa compétence donne lieu à la poursuite du litige devant un autre juge de même instance. En application de l'article 1er, alinéa 2, de l'arrêté attaqué, qui dispose que les montants sont fixés par instance, aucune indemnité de procédure distincte n'est dès lors due pour la procédure conduite devant le juge initialement saisi.

Le moyen, qui se base sur une interprétation erronée de l'arrêté attaqué, ne peut être accueilli.

G. Septième moyen

Position des parties

52.1. Le requérant présente un septième moyen, pris de la violation du droit au respect des biens, garanti par les articles 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, 16 de la Constitution et 544 du Code civil, pris isolément et en combinaison avec le principe d'égalité et de non-discrimination, garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution,

en ce qu'en son article 1er, alinéa 5, l'arrêté royal attaqué prévoit que, lorsque le défendeur ou l'intimé fait droit à la demande et s'acquitte de ses obligations au principal, intérêts et frais, après la mise au rôle, le montant de l'indemnité de procédure sera équivalent au quart de l'indemnité de base, sans pouvoir excéder 1.000 euros,

alors que cette disposition ne distingue pas selon les prestations effectuées entre le moment de la mise au rôle et celui où le défendeur ou l'intimé fait droit à la demande et s'acquitte de ses obligations; que le temps écoulé entre ces deux moments et, dès lors, les prestations effectuées dans cet intervalle, peuvent considérablement varier; que la personne qui s'acquitte de ses obligations immédiatement après la mise au rôle sera tenue de payer le même montant de l'indemnité de procédure que celle qui n'agit de la sorte qu'à un stade bien plus tardif de la procédure; que ce constat n'est aucunement tempéré par l'existence d'un pouvoir d'appréciation du juge; que ces personnes se trouvent dans des situations différentes, dès lors que la première n'impose que peu de frais de défense à la partie adverse, contrairement à la seconde; qu'elles sont néanmoins traitées de la même manière, en violation des articles 10 et 11 de la Constitution,

et alors que cette discrimination engendre en outre une atteinte aux biens du défendeur ou de l'intimé; que plus la décision de faire droit à la demande intervient à un moment proche de la mise au rôle, moins le demandeur aura dû exposer des frais de défense et donc, plus cette atteinte sera injustifiée; que le droit au respect des biens est également violé dès lors qu'aucun motif d'utilité publique ne justifie qu'une personne paie une indemnité de procédure plus élevée que ce que la partie adverse a dû effectivement exposer pour sa défense.

52.2. Dans son mémoire en réplique, le requérant fait remarquer que l'interprétation de la partie adverse permet certes de remédier aux violations des droits fondamentaux alléguées, mais que cette interprétation n'a pas force suffisante pour satisfaire aux exigences de sécurité juridique. Si le Conseil d'État reconnaît que la période visée à l'article 1er, alinéa 5, est celle qui suit la mise au rôle et précède l'audience d'introduction, le requérant n'a plus de prétentions à faire valoir à son encontre. Si, par contre, cette interprétation n'est pas retenue, et si donc l'article 1er, alinéa 5, est susceptible de s'appliquer à toute la procédure après la mise au rôle, le requérant maintient le moyen.

53. La partie adverse répond que la partie requérante n'a pas intérêt au moyen. En effet, elle ne se trouve pas dans l'hypothèse visée au moyen.

En ordre subsidiaire, pour ce qui concerne le bien-fondé du moyen, la partie adverse rappelle que l'hypothèse dont question au moyen était déjà visée par l'article 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 30 novembre 1970 fixant pour l'exécution de l'article 1022 du Code judiciaire, le tarif des dépens recouvrables. Cette disposition prévoyait que si le défendeur, après la mise au rôle, faisait droit à la demande et s'acquittait de ses obligations en principal, intérêts et frais, l'indemnité de procédure était diminuée de trois quarts. Il va de soi que l'hypothèse visée au moyen s'entend de la période succédant à l'inscription au rôle jusqu'à l'audience d'introduction. Entre l'inscription au rôle et l'audience d'introduction, l'avocat n'effectue aucune prestation, dès lors que les prestations qu'il a effectuées pour la citation ou la requête l'ont été avant et

que les autres prestations suivront l'audience d'introduction. Il est absurde, voire impossible, de vouloir distinguer la personne qui s'acquitte de sa dette juste après la mise au rôle de celle qui le fait à un moment ultérieur, mais toujours avant l'audience d'introduction.

54. La première partie intervenante observe que, dans la procédure que le requérant invoque pour justifier son intérêt, des décisions au fond ont été rendues. Le requérant ne soutient pas que la partie ayant perdu le procès se serait acquittée de ses obligations après la mise au rôle mais antérieurement aux décisions juridictionnelles. Le requérant ne justifie donc pas d'un intérêt direct, actuel et certain à invoquer le grief développé au moyen, et le moyen est irrecevable.

En ordre subsidiaire, quant au bien-fondé du moyen, la première partie intervenante avance qu'il faut donner au texte une interprétation conforme à l'objectif de son auteur. L'hypothèse retenue par le Roi est celle où l'avocat de la partie qui gagne le procès n'a encore fait d'autres prestations que celles relatives à l'acte introductif d'instance. L'hypothèse visée concerne une brève période, s'étendant de l'inscription au rôle jusqu'à l'audience d'introduction.

55. La seconde partie intervenante observe que le requérant n'a pas intérêt au moyen. Dans la procédure qui le concerne, il n'est pas question d'acquiescement à la demande. Dans sa requête au Conseil d'État le requérant reconnaît avoir demandé un calendrier pour les conclusions d'appel. En outre, le requérant ne précise pas en quoi les dispositions visées au moyen seraient violées. Enfin, pour ce qui concerne l'article 544 du Code civil, cette disposition appartient au droit civil pur dont le Conseil d'État ne peut connaître.

En ordre subsidiaire, quant au bien-fondé du moyen, la seconde partie intervenante rappelle qu'une disposition similaire à l'article 1er, alinéa 5, de l'arrêté royal attaqué existait dans l'arrêté royal du 30 novembre 1970 précité. Il était admis que l'acquiescement devait avoir lieu entre la mise au rôle et l'audience introductive. L'objectif de l'article 1er, alinéa 5, de l'arrêté royal

attaqué est de prévoir une réduction de l'indemnité de procédure dans l'hypothèse d'un acquiescement après la mise au rôle, mais avant l'audience d'introduction. Cette hypothèse est à distinguer de celle visée à l'article 1er, alinéa 4, où il y a acquiescement avant la mise au rôle, hypothèse dans laquelle aucune indemnité de procédure n'est due. La comparaison faite par le requérant n'est donc pas pertinente.

Appréciation

56. En ce qui concerne la recevabilité du moyen, il est renvoyé, *mutatis mutandis*, à l'observation formulée à propos d'une exception analogue, soulevée à l'encontre du cinquième moyen (voir n° 44).

Cette exception d'irrecevabilité du moyen, soulevée par la partie adverse et les parties intervenantes, ne peut être accueillie.

57. En ce qui concerne le bien-fondé du moyen, le Conseil d'État rappelle que l'article 1er, alinéas 4 et 5, de l'arrêté royal attaqué s'énonce comme suit :

> « De même aucune indemnité n'est due lorsque le défendeur, ou l'intimé, avant l'inscription de l'affaire au rôle, acquiesce à la demande et remplit ses obligations en principal, intérêts et frais.
>
> Si le défendeur, ou l'intimé, après la mise au rôle, fait droit à la demande et s'acquitte de ses obligations en principal, intérêts et frais, le montant de l'indemnité est équivalent à un quart de l'indemnité de base, sans pouvoir être supérieure à 1.000 euros. »

Le moyen postule que l'article 1er, alinéa 5, s'applique au cas où le défendeur ou l'intimé fait droit à la demande et s'acquitte de ses obligations, quel que soit le stade de la procédure où cela se produit. La partie adverse et la partie intervenante partent en revanche de l'hypothèse que cette disposition ne s'applique que si le défendeur ou l'intimé fait droit à la demande et s'acquitte de ses obligations avant l'audience d'introduction.

Il peut se déduire de l'ensemble des dispositions de l'article 1er de l'arrêté royal attaqué que l'article 1er, alinéa 5, vise l'hypothèse dans laquelle

le défendeur ou l'intimé fait droit à la demande et s'acquitte de ses obligations à un moment où l'avocat du demandeur ou de l'appelant n'a pas assuré d'autres prestations significatives que celles relatives à l'acte introductif d'instance. Normalement, la disposition précitée ne sera donc d'application que si le défendeur ou l'intimé fait droit à la demande et s'acquitte de ses obligations avant l'audience d'introduction ou au plus tard lors de l'audience d'introduction même. Il incombe au juge de déterminer, à la lumière des circonstances concrètes de l'affaire, si un défendeur ou un intimé qui a fait ultérieurement droit à la demande et s'est acquitté de ses obligations, l'a fait à un moment où l'avocat du demandeur ou de l'appelant peut être censé ne pas encore avoir effectué de prestations complémentaires. Il va de soi que pareille situation ne se présentera qu'exceptionnellement.

58. Dans la mesure où le moyen invoque la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, le Conseil d'État estime, compte tenu de l'interprétation ci-dessus, que le demandeur ou l'appelant qui est payé avant l'audience d'introduction, d'une part, et le demandeur ou l'appelant qui est payé après l'audience d'introduction mais à un moment où l'article 1er, alinéa 5, de l'arrêté royal attaqué s'applique encore, d'autre part, se trouvent dans une situation comparable. L'égalité de traitement de ces deux catégories de demandeurs et d'appelants ne viole dès lors pas le principe d'égalité et de non-discrimination.

Dans la mesure où le grief relatif à la violation du droit au respect des biens doit être compris dans le sens que la limitation de l'indemnité de procédure dans le cas visé à l'article 1er, alinéa 5, de l'arrêté royal attaqué serait disproportionnée, il s'avère que tel n'est pas le cas dans l'interprétation donnée ci-dessus.

Le moyen ne peut être accueilli.

H. Huitième moyen

Position des parties

59. Le requérant présente un huitième moyen, pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, du principe d'accès à un tribunal et d'égalité des armes, garanti par l'article 13 de la Constitution et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et du principe du contradictoire,

en ce qu'en son article 6, l'arrêté royal attaqué prévoit que, lorsque l'instance se termine par une décision rendue par défaut et qu'aucune partie succombante n'a jamais comparu, le montant de l'indemnité de procédure est celui de l'indemnité minimale; qu'aucun pouvoir d'appréciation n'est laissé au juge en cette hypothèse; que cette limitation ne vaut pas lorsqu'une des parties succombantes a comparu; que la personne qui fait défaut et ne comparaît à aucune audience ne se trouve pas dans une situation différente, selon qu'une autre des parties succombantes ait ou non comparu; que la partie qui succombe ayant fait défaut et n'ayant jamais comparu, alors qu'une autre partie succombante a comparu au moins une fois, subit une discrimination par rapport à une partie qui succombe dans les mêmes conditions mais alors qu'aucune autre partie succombante n'a jamais comparu,

et en ce qu'en outre, la limitation prévue par l'article 6 de l'arrêté royal attaqué aboutit à rendre moins coûteux de faire défaut plutôt que de comparaître au moins une fois; que certains pourraient préférer faire défaut et ne jamais comparaître en renonçant ainsi à leur droit de se défendre en justice afin de ne payer qu'une indemnité réduite en cas de défaite; qu'un tel système est de nature à porter atteinte au droit d'accès aux tribunaux, à l'égalité des armes devant eux, et au principe du contradictoire.

60. La partie adverse répond que le requérant n'a pas intérêt au moyen. Il n'a pas fait défaut dans la procédure qui le concerne, et rien n'indique qu'une autre partie dans cette procédure aurait fait défaut. Il s'ensuit que le

moyen est irrecevable. En outre, le moyen est exposé de manière obscure car la partie requérante n'indique pas les catégories de justiciables concernées par la prétendue discrimination.

En ordre subsidiaire, pour ce qui concerne le bien-fondé du moyen, la partie adverse estime qu'en raison de son caractère ambigu, elle est contrainte d'envisager diverses hypothèses. Une première série d'hypothèses concerne des situations où il n'y a pas de pluralité de parties succombantes. Dans une première hypothèse, le requérant fonderait la discrimination sur la différence de traitement entre une personne ayant fait défaut et, dans une autre affaire, une personne ayant comparu et s'étant défendue. Selon la partie adverse, les deux catégories ne sont pas comparables. En effet, lorsqu'une personne se présente à l'audience et organise sa défense, les frais d'assistance d'avocat seront nécessairement plus conséquents que si la personne n'avait pas comparu. Dans une seconde hypothèse, le requérant fonderait la prétendue discrimination sur la différence de traitement entre une personne ayant fait défaut et, dans une autre affaire, une personne ayant comparu sans se défendre, en se limitant par exemple à demander des termes et délais. Selon la partie adverse, l'indemnité de procédure n'est en fait pas différente dans les deux situations. En effet, la personne n'ayant pas comparu sera tenue de payer l'indemnité minimale en application de l'article 6 de l'arrêté royal attaqué, et en pratique, sur la base du critère de la complexité de l'affaire (voir article 1022 du Code judiciaire), cette même indemnité minimale sera appliquée par le juge lorsque la partie succombante a comparu, mais sans se défendre. Il n'y a donc pas de différence de traitement entre les deux catégories visées.

Une seconde série d'hypothèses concerne des situations où il y a une pluralité de parties succombantes. Dans une première hypothèse, deux ou plusieurs parties succombent et aucune d'entre elles n'a comparu. Selon la partie adverse, il y a lieu d'appliquer l'article 6 de l'arrêté royal attaqué. Le juge appliquera l'indemnité minimale et les parties sont traitées de manière égale. Dans une seconde hypothèse, deux ou plusieurs parties succombent et l'une d'entre elles a comparu. Selon la partie adverse, l'indemnité de procédure est alors calculée conformément aux articles 2 à 4 de l'arrêté royal attaqué. Lorsque,

dans cette hypothèse, la partie succombante qui a comparu s'est contentée de demander au juge des termes et délais, il est de pratique constante que le juge réduise l'indemnité de procédure sur la base du critère de la complexité de l'affaire. Dès lors, il n'y a pas de différence de traitement entre la partie succombante n'ayant pas comparu, alors que les autres parties succombantes n'ont pas comparu non plus, d'une part, et la partie succombante n'ayant pas comparu, alors qu'au moins une des autres parties succombantes a comparu, sans se défendre, d'autre part. Lorsque, toujours dans cette seconde hypothèse, la partie succombante qui a comparu, s'est défendue, l'article 1020 du Code judiciaire s'applique, c'est-à-dire que la condamnation aux dépens se divise de plein droit par tête, à moins que le jugement n'en ait disposé autrement. Le juge est donc libre de condamner celle des parties succombantes qui n'a jamais comparu à une partie de l'indemnité égale ou inférieure à la partie de l'indemnité à laquelle la partie succombante qui a comparu est condamnée. Par conséquent, la différence de traitement entre, d'une part, la partie succombante ayant fait défaut dans un litige « unipartite » ou celle ayant fait défaut dans un litige « multipartite » dans lequel aucune des parties succombantes n'a comparu, et d'autre part, la partie succombante n'ayant pas comparu dans un litige « multipartite » où une autre partie succombante a comparu en se défendant, est purement hypothétique, car tributaire d'une casuistique qui s'étoffera dans la pratique. En outre, la fixation des indemnités de procédure dépend du pouvoir d'appréciation du juge et trouve son origine non dans l'acte attaqué, mais dans l'article 1020 du Code judiciaire.

Pour ce qui concerne la prétendue violation du principe d'accès aux tribunaux et du principe du contradictoire, la partie adverse avance que le choix du Roi de limiter l'indemnité dans certaines hypothèses est un choix raisonnable et légitime, eu égard à l'économie générale de la loi qu'il exécute.

61. La première partie intervenante observe que, dans la procédure que le requérant invoque pour justifier son intérêt, des décisions au fond ont été rendues. Le requérant ne soutient pas que la partie ayant perdu le procès aurait fait défaut ni qu'une autre partie succombante aurait comparu au moins une fois. Le requérant ne justifie donc pas d'un intérêt direct, actuel et certain à invoquer le

grief développé au moyen, et le moyen est irrecevable.

En ordre subsidiaire, quant au bien-fondé du moyen, la première partie intervenante comprend le moyen comme visant le cas d'une pluralité de parties succombantes à la même instance. Dans un premier cas de figure, toutes les parties succombantes font défaut. Elles seront toutes traitées de la même manière, puisqu'elles seront condamnées à l'indemnité minimale. Dans un second cas de figure, une des parties succombantes fait défaut tandis que d'autres comparaissent. Il s'agit d'un cas distinct de la première hypothèse puisque la partie qui a gagné a dû se défendre vis-à-vis des parties ayant comparu. Dans ce cas, la justification de l'indemnité minimale disparaît. Il s'en déduit que le Roi a traité différemment des situations différentes, en ayant égard aux prestations de l'avocat. Il n'y a aucune discrimination, puisque les situations visées sont différentes.

62. La seconde partie intervenante observe que le requérant n'a pas intérêt au moyen. Dans la procédure qui le concerne, aucun défaut n'a eu lieu et toutes les personnes ont comparu, en telle sorte qu'il n'est pas satisfait à l'article 6 de l'arrêté royal attaqué.

En ordre subsidiaire, quant au bien-fondé du moyen, il n'apparaît pas clairement à quelles catégories la partie requérante entend se comparer. La partie intervenante comprend le moyen comme visant le cas d'une pluralité de parties succombantes. Dans une première hypothèse, où toutes les parties succombantes font défaut, il n'y a aucune différence de traitement puisqu'elles sont toutes condamnées à l'indemnité minimale. Dans une seconde hypothèse, où une partie fait défaut et une ou plusieurs autres parties comparaissent, l'avocat de la partie gagnante devra se défendre contre les parties qui comparaissent. Dans ce cas, le montant minimum de l'indemnité de procédure n'est pas automatiquement justifié. Les situations sont donc différentes.

Appréciation

63. En ce qui concerne la recevabilité du moyen, il est renvoyé, *mutatis mutandis*, à l'observation formulée à propos d'une exception analogue, dirigée contre le cinquième moyen (voir n° 44).

Cette exception d'irrecevabilité du moyen, soulevée par la partie adverse et les parties intervenantes, ne peut être accueillie.

64. Il convient de relever d'office que l'article 2, 3°, de la loi du 21 février 2010 modifiant les articles 1022 du Code judiciaire et 162*bis* du Code d'instruction criminelle et abrogeant l'article 6 de la loi du 2 août 2002 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, complète l'article 1022 du Code judiciaire par un nouvel alinéa 7, rédigé comme suit :

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

Le régime prévu par cette disposition est appelé à se substituer à celui inscrit actuellement à l'article 6 de l'arrêté royal attaqué. La loi du 21 février 2010 n'a toutefois pas encore été mise en vigueur et l'article 6 de l'arrêté royal attaqué n'a pas encore été abrogé non plus.

Le requérant conserve dès lors son intérêt au huitième moyen.

65. Dans la mesure où le moyen invoque la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, il se fonde sur une différence de traitement entre deux catégories de parties succombantes qui ont fait défaut et qui n'ont jamais comparu, selon qu'une ou plusieurs autres parties défaillantes ont ou non comparu : si une autre partie défaillante a comparu, c'est le montant de base de l'indemnité de procédure qui est dû, tandis que si aucune autre partie défaillante n'a comparu, c'est le montant minimal de l'indemnité de procédure qui est dû,

conformément à l'article 6 de l'arrêté royal attaqué.

Les parties défaillantes n'ayant jamais comparu se trouvent dans une situation analogue dans les deux cas. Le critère pour différencier le traitement est l'attitude adoptée par les autres parties en cause. Dans l'hypothèse visée à l'article 6 de l'arrêté royal attaqué, l'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause n'a pas dû assurer de prestations supplémentaires significatives, aucune partie adverse n'ayant comparu. Par contre, dans les autres hypothèses, régies par les articles 2 à 4 de l'arrêté royal attaqué, cet avocat a dû défendre les intérêts de son client à l'audience. En soi, le critère en question est objectif et pertinent par rapport au souci d'assurer à la partie ayant obtenu gain de cause une intervention dans les frais et honoraires de son avocat.

Il y a toutefois lieu de vérifier si la mesure inscrite à l'article 6 de l'arrêté royal attaqué n'est pas disproportionnée.

À cet égard, le Conseil d'État constate que le sort de toute partie défaillante, pour ce qui est du montant de l'indemnité de procédure, dépend totalement de l'attitude adoptée par les autres parties au procès, élément sur lequel la partie défaillante n'a aucune influence. Toutefois, comme l'observe à juste titre la partie adverse, l'article 1020, alinéa 1er, du Code judiciaire, dispose que « la condamnation aux dépens se divise de plein droit par tête, à moins que le jugement n'en ait disposé autrement ». Sur la base de cette disposition, le juge peut répartir le montant de l'indemnité de procédure due à la partie ayant obtenu gain de cause entre les parties succombantes, en tenant compte du fait qu'une ou plusieurs parties n'ont pas comparu tandis que d'autres parties ont comparu et se sont effectivement défendues. Examiné à la lumière de cette disposition, l'article 6 de l'arrêté royal attaqué n'implique pas de conséquences disproportionnées pour la partie défaillante.

Dans cette mesure, le moyen ne peut être accueilli.

66. Dans la mesure où est invoquée la violation du droit d'accès à un tribunal et d'égalité des armes ainsi que du principe du contradictoire, le

moyen se fonde sur la possibilité que certaines parties pourraient préférer faire défaut en renonçant ainsi à se défendre en justice afin de ne payer qu'une indemnité réduite en cas de défaite.

Pour que le montant minimum soit applicable, l'article 6 de l'arrêté royal attaqué requiert en effet qu'aucune des parties succombantes n'ait comparu. Ainsi que l'évoque le moyen, cela pourrait inciter certaines parties à choisir de ne pas comparaître du tout (sachant qu'elles ne peuvent alors être condamnées qu'à payer le montant minimal de l'indemnité de procédure), plutôt que de comparaître (auquel cas elles pourraient être condamnées à payer le montant de base et même, en théorie, le montant maximum de l'indemnité de procédure).

Si une partie, à savoir un défendeur ou un intimé, optait pour cette stratégie, il s'agirait toutefois de sa propre décision. Le requérant ne démontre pas que le régime inscrit à l'article 6 de l'arrêté royal attaqué est de nature à inciter une partie à renoncer à défendre ses droits et intérêts en justice, à supposer qu'elle estime disposer de suffisamment d'arguments pour se défendre contre les revendications de l'autre partie. La disposition précitée ne viole dès lors pas les principes d'accès à un tribunal, d'égalité des armes et du contradictoire, invoqués au moyen.

Cette conclusion n'est en rien infirmée par la constatation que par la loi du 21 février 2010, le législateur a estimé devoir élargir l'application du régime inscrit à l'article 6 de l'arrêté royal attaqué aux cas où les parties succombantes ont comparu à l'audience d'introduction mais n'ont pas contesté la demande ou aux cas où elles ont demandé exclusivement des termes et délais. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires du nouvel article 1022, alinéa 7, du Code judiciaire, le législateur a souhaité réagir face à la « situation inéquitable » générée par l'article 6 de l'arrêté royal attaqué « pour la personne de bonne foi qui comparaît et qui risque de voir octroyer une indemnité de procédure plus élevée que si elle se montrait de mauvaise foi en ne comparaissant pas » (exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2009-10, n° 52-2313/1, p. 5). Dans les deux cas précités, il est question chaque fois de parties qui n'ont pas l'intention de se

défendre sur le fond contre les revendications de la partie adverse. Du point de vue du droit d'accès à un tribunal, de l'égalité des armes ou de la contradiction, il s'agit de cas qui ne sont pas comparables à ceux où une partie estime disposer de suffisamment d'arguments pour se défendre contre les revendications de la partie adverse mais pourrait y renoncer de crainte de devoir payer une indemnité de procédure élevée.

Le moyen ne peut pas non plus être accueilli dans cette mesure.

DÉCISION

1. Le Conseil d'État rejette le recours.

2. Les dépens du recours, fixés à 175 euros, sont mis à la charge du requérant.

Les dépens de l'intervention, fixés à 250 euros, sont mis à la charge des parties intervenantes, chacune à concurrence de la moitié.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, en audience publique du 31 août 2011, par le Conseil d'État, V^{e} chambre, composée de :

Robert Andersen,	premier président du Conseil d'Etat,
Paul Lemmens,	président de chambre,
Pierre Liénardy,	président de chambre,

assistés de

Wim Geurts,	greffier.

Le greffier **Le premier président du Conseil d'Etat**

Wim Geurts **Robert Andersen**