CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Ve CHAMBRE

A R R ÊT

n° 216.703 du 6 décembre 2011
A. 186.748/V-1755

En cause : Hans SCHYVENS
demeurant et ayant son cabinet à 2018 Anvers
Sint-Jozefstraat 43

contre:

l'ÉTAT BELGE
représenté par le ministre de la Justice
assisté et représenté par
Me Patrick Peeters, avocat,
ayant son cabinet à 1000 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 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'article 4 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, ainsi que de l'article 2 de cet arrêté, dans la mesure où il prévoit ne pas s'appliquer aux matières visées à l'article 4.

II. Déroulement de la procédure

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

Les parties intervenantes ont chacune introduit une requête en intervention. L'intervention a été accueillie par ordonnance du 20 mai 2008. Les parties intervenantes ont chacune introduit un mémoire.

M. Werner Weymeersch, 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.

Le requérant, Me Jens Mosselmans, avocat, *loco* Me Patrick Peeters, avocat, qui comparaît 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. Werner Weymeersch, premier auditeur, a donné un avis conforme au présent arrêt.

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. 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. Ces modifications ne présentent pas d'intérêt pour l'examen du présent recours.

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 judiciaire 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. Le recours est toutefois limité à l'article 4 de cet arrêté, ainsi qu'à l'article 2 dans la mesure où il dispose ne pas s'appliquer aux matières visées à l'article 4.

Trois autres recours ont encore été formés contre l'arrêté royal précité. Deux recours ont été rejetés par les arrêts nos 214.910 et 214.911 du 31 août 2011. Sur le recours dans l'affaire A. 186.587/V-1745, le Conseil d'État statue par l'arrêt no 216.702 de ce jour.

5. Le requérant est avocat. Il déclare traiter fréquemment des litiges concernant le droit de la sécurité sociale. Le droit social relève des matières qu'il a déclarées comme activités préférentielles.

IV. Recevabilité du recours

Exposé des exceptions d'irrecevabilité

6. La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours tirée de l'absence d'intérêt du requérant à son recours.

Selon la partie adverse, l'article 4 attaqué de l'arrêté royal du 26 octobre 2007 ne cause pas de préjudice au requérant.

À l'inverse de ce que semble affirmer le requérant, l'indemnité de procédure n'est pas un élément du dommage indemnisable. Il ne s'agit que

d'un effet juridique ou d'un accessoire de la décision au fond, de sorte que le requérant peut difficilement prétendre que la possibilité d'obtenir une indemnité de procédure « substantielle » est en soi un motif pour intenter une action en justice. Inversement, il se conçoit difficilement qu'un bénéficiaire social renoncerait à introduire une demande légitime pour le seul motif que l'indemnité de procédure en matière sociale est inférieure à celle prévue à l'article 2 de l'arrêté royal du 26 octobre 2007. L'accès à la justice de l'assuré social n'est pas non plus entravé, dès lors qu'en application de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, il est certain de ne devoir jamais payer d'indemnité de procédure.

La partie adverse soutient ensuite que le requérant ne peut subir de préjudice financier, puisque l'indemnité de procédure revient à la partie au litige et non à l'avocat.

Enfin, la partie adverse fait valoir que l'affirmation selon laquelle certains assurés sociaux confieraient davantage de missions au requérant s'ils obtenaient une indemnité de procédure égale à celle prévue à l'article 2 de l'arrêté royal est purement hypothétique. Le requérant ne démontre cette affirmation en aucune façon. Un intérêt purement potentiel n'est pas suffisant pour être recevable à former un recours en annulation.

7. La deuxième partie intervenante soulève également une exception d'irrecevabilité tirée de l'absence d'intérêt du requérant.

À cet effet, elle s'exprime en partie en des termes quasi identiques à ceux de la partie adverse. Ainsi, elle souligne également que l'intérêt est purement financier, que l'indemnité de procédure n'est pas un élément du dommage indemnisable et qu'il est peu probable que les assurés sociaux auront moins rapidement recours au requérant, dès lors qu'ils ne courent jamais le risque de devoir payer une indemnité de procédure.

En outre, la deuxième partie requérante signale que le requérant déclare lui-même que l'indemnité de procédure visée à l'article 4 attaqué de

l’arrêté royal du 26 octobre 2007 est limitée au montant de l’indemnité de procédure que prévoyait l’arrêté royal, abrogé, du 30 novembre 1970 fixant pour l'exécution de l'article 1022 du Code judiciaire, le tarif des dépens recouvrables. En ce qui concerne les assurés sociaux, la situation est dès lors inchangée.

Enfin, la partie intervenante indique qu’en tout état de cause, l’annulation de la décision attaquée doit également procurer un avantage au requérant, ce qu’il ne démontre toutefois pas.

Appréciation

8. Le recours du requérant est dirigé contre les dispositions de l’arrêté royal du 26 octobre 2007 qui prévoient, pour les litiges en matière de sécurité sociale, une indemnité de procédure moins élevée que pour d’autres litiges.

Le Conseil d'État estime qu’il est plausible que les justiciables, qui envisagent d’intenter une action en justice et qui, à cet effet, ont recours à un avocat, fassent dépendre leur décision notamment de la question de savoir dans quelle mesure ils vont pouvoir répercuter les frais de défense sur la partie adverse, dans l’hypothèse où le juge leur donnerait gain de cause. La perspective d’une indemnité de procédure relativement élevée peut alors être un stimulant pour intenter l’action en justice et, à cette fin, faire appel à un avocat, alors que ce stimulant est moins important en cas d’indemnité de procédure relativement peu élevée. Il est évident que si de nombreux autres facteurs peuvent jouer dans un sens ou dans l’autre, cela ne change rien au fait que le montant de l’indemnité de procédure est un élément pertinent pour décider d’avoir recours ou non à un avocat.

Dès lors qu’il ressort des matières préférentielles déclarées par le requérant que celui-ci intervient régulièrement dans des litiges en matière de sécurité sociale et que c’est précisément pour ces litiges que les dispositions attaquées prévoient un montant d’indemnité de procédure moins élevé que pour

les autres litiges, les dispositions attaquées peuvent avoir une incidence sur la volonté de clients potentiels d'avoir recours à ses services. Comme le requérant le soutient à juste titre, les dispositions attaquées influencent donc défavorablement les conditions de marché dans lesquelles il exerce lui-même ses activités professionnelles. La circonstance que le montant de l'indemnité de procédure pour la catégorie de justiciables qu'il représente ne serait pas différente du montant qui s'appliquait pour tous les justiciables jusqu'à l'entrée en vigueur de l'arrêté attaqué n'enlève rien à cette conclusion.

Enfin, force est de constater qu'en cas d'annulation des dispositions attaquées, l'indemnité de procédure prévue à l'article 2 de l'arrêté attaqué s'appliquerait à tous les litiges, y compris aux litiges en matière de sécurité sociale. Le requérant peut donc retirer un avantage direct de l'annulation des dispositions attaquées.

Les exceptions ne peuvent dès lors être accueillies.

V. Examen des moyens

A. Premier moyen

Exposé du moyen

9. Dans sa requête, le requérant soulève un moyen tiré de la violation du principe de l'égalité et de l'interdiction de discrimination, ainsi que de l'excès de pouvoir.

9.1.1. Dans une *première branche*, le requérant soutient que selon l'article 1022, alinéa 1er, du Code judiciaire, l'indemnité de procédure est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause. Jusqu'au remplacement de cette disposition par la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, l'article 1022 du Code judiciaire prévoyait seulement de fixer un tarif des sommes

formant dépens recouvrables, justifiées par l'accomplissement de certains actes matériels. L'article 4 attaqué de l'arrêté royal du 26 octobre 2007 limite le montant de l'indemnité de procédure pour les litiges en matière de sécurité sociale au montant de l'indemnité de procédure tel qu'il s'appliquait en vertu de l'arrêté royal, abrogé, du 30 novembre 1970 fixant pour l'exécution de l'article 1022 du Code judiciaire, le tarif des dépens recouvrables, qui avait été pris en exécution de l'ancien article 1022 du Code judiciaire.

Le requérant fait valoir qu'un montant fixé en vue de compenser les frais liés à l'accomplissement de certains actes matériels peut difficilement répondre à la définition légale de la notion d'indemnité de procédure, inscrite dans le nouvel article 1022, alinéa 1er, du Code judiciaire. En conséquence, les montants visés à l'article 4 de l'arrêté royal attaqué ne répondent pas à la notion légale d'indemnité de procédure « nouvelle formule ». En effet, ces montants ne sont pas raisonnablement proportionnés aux frais et honoraires liés à l'intervention d'un avocat. Il n'y a tout simplement pas de commune mesure entre les frais de défense visés, liés à l'intervention d'un avocat, et les montants que fixe l'article 4 de l'arrêté royal attaqué. Autrement dit : les montants visés à l'article 4 de l'arrêté royal attaqué ne constituent nullement un remboursement des frais et honoraires liés à l'intervention d'un avocat, au sens de l'article 1022, alinéa 1er, du Code judiciaire.

En s'écartant du but et de la philosophie de la loi, le pouvoir exécutif commet un excès de pouvoir.

9.1.2. Dans le mémoire en réplique, le requérant reconnaît que les autres justiciables également ne perçoivent qu'une indemnité de procédure forfaitaire, qui est bien souvent inférieure aux frais réels exposés pour leur défense. Néanmoins, la partie des frais que les autres justiciables peuvent récupérer est sensiblement supérieure à celle des assurés sociaux. En ce qui concerne ces derniers, la limitation de la répétibilité est telle que la notion d'indemnité de procédure s'en trouve dénaturée.

9.2.1. Dans une *deuxième branche*, le requérant souligne qu'il existe une différence de traitement entre les justiciables auxquels s'applique le montant de l'indemnité de procédure « nouvelle formule », visé à l'article 2 de l'arrêté royal attaqué, et les assurés sociaux auxquels s'applique un montant d'indemnité de procédure, prévu par l'article 4 attaqué de cet arrêté, qui n'est pas proportionné aux frais de défense supportés. Selon le requérant, cette différence de traitement ne peut être justifiée au regard du principe d'égalité et de l'interdiction de discrimination.

En outre, le requérant soutient qu'en refusant d'accorder aux assurés sociaux la même répétibilité des frais d'avocat qu'à tous les autres justiciables, l'arrêté attaqué va au-delà de son objectif. Le but même de la loi du 21 avril 2007 était de supprimer les inégalités qui existaient entre les justiciables, précisément en ce qui concernait la possibilité, si le juge accueillait leur demande ou leurs moyens de défense, de répéter les frais de défense contre la partie qui avait succombé. Certes, l'article 4 attaqué de l'arrêté royal du 26 octobre 2007 vise à neutraliser les effets indésirables pouvant être engendrés par la combinaison du principe de répétibilité des frais de défense et de l'application de la règle inscrite à l'article 68 de la loi sur les accidents du travail (du 10 avril 1971) et à l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, en vertu de laquelle l'assureur des accidents du travail et l'organisme de sécurité sociale sont condamnés aux dépens, y compris l'indemnité de procédure, même s'ils obtiennent gain de cause. Toutefois, de tels effets indésirables ne risquent pas de se manifester lorsque l'assureur des accidents du travail ou l'organisme de sécurité sociale perd le procès, dès lors que dans ce cas, ils subissent uniquement les effets du principe de la répétibilité des frais, tel qu'il s'applique également à toute autre partie à un litige. Les montants que prévoit l'article 4 de l'arrêté royal du 26 octobre 2007, lorsqu'un assuré social obtient gain de cause, ne peuvent donc en aucune façon trouver leur justification dans la règle de l'article 68 de la loi sur les accidents du travail ni dans l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire. La discrimination pourrait être parfaitement évitée en ne limitant le montant de l'indemnité de procédure « nouvelle formule » qu'au cas où l'assureur des accidents du travail ou l'organisme de sécurité sociale obtient gain de cause et

est néanmoins condamné aux dépens, sur la base des dispositions légales précitées. À l'inverse, la règle inscrite dans ces dispositions se concilie parfaitement avec l'octroi à l'assuré social, qui obtient gain de cause, de la même indemnité de procédure « nouvelle formule » qu'à toute autre partie à un procès.

9.2.2. Dans le mémoire en réplique, le requérant précise que l'existence d'un régime qui protège l'assuré social dans la mesure où celui-ci n'obtient pas gain de cause en tant que justiciable (article 68 de la loi sur les accidents du travail et article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire) ne justifie pas par lui-même que ce même assuré social soit traité moins favorablement que d'autres justiciables lorsqu'il obtient gain de cause. Au contraire, un assuré social doit être traité de la même façon que tous les autres justiciables lorsqu'il obtient gain de cause et il ne doit être traité de manière différente que lorsqu'il perd le procès, dès lors que ce n'est que dans cette hypothèse que la situation de vulnérabilité de l'assuré social exige des mesures de protection et donc dérogatoires. Il ajoute que les dispositions attaquées dispensent les organismes de sécurité sociale de contribuer substantiellement aux frais de défense des justiciables, même lorsqu'ils n'obtiennent pas gain de cause.

Recevabilité du moyen

10. La première partie intervenante soulève une exception d'irrecevabilité du moyen tirée de l'absence d'intérêt du requérant.

Selon la première partie intervenante, le requérant n'a pas intérêt à attaquer une différence de traitement entre des catégories de justiciables (et non entre des catégories d'avocats).

11. Comme il a été observé lors de l'examen des exceptions d'irrecevabilité du recours (n° 8), on peut admettre qu'en raison de leur incidence sur la catégorie de justiciables pour lesquels le requérant intervient régulièrement, les dispositions attaquées influencent défavorablement les conditions de marché dans lesquelles le requérant exerce ses activités professionnelles. Le requérant a

dès lors intérêt à soulever un moyen critiquant le traitement défavorable de la catégorie visée de justiciables par rapport à d'autres catégories de justiciables.

L'exception d'irrecevabilité du moyen ne peut être accueillie.

Bien-fondé du moyen

Première branche

12. Dans la première branche, le requérant soutient essentiellement que les montants mentionnés à l'article 4 de l'arrêté royal du 26 octobre 2007 ne sont pas raisonnablement proportionnés aux frais et honoraires réels liés à l'intervention d'un avocat. Compte tenu de la faiblesse de ces montants, ils ne constitueraient nullement un remboursement des frais et honoraires liés à l'intervention d'un avocat. Ainsi, ces montants, qui correspondent d'ailleurs aux montants de l'ancienne intervention dans les frais de certains actes matériels, ne se concilient pas avec ce qu'il convient d'entendre par indemnité de procédure au sens de l'article 1022, alinéa 1er, du Code judiciaire.

13. 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 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. L'on ne saurait donc inférer de la loi que le Roi serait tenu de fixer l'indemnité de procédure à un montant qui serait raisonnablement proportionné aux coûts réels de l'intervention d'un avocat ou à un montant qui s'en rapproche au mieux. Certes, l'article 1022, alinéa 2, du Code judiciaire dispose que le Roi fixe les montants forfaitaires après consultation des ordres des barreaux, le législateur s'étant ainsi assuré que ces montants seraient établis en rapport avec les honoraires pratiqués par la plupart

des avocats (voir l'arrêt n° 182/2008 de la Cour constitutionnelle du 18 décembre 2008, considérant B.9.5). Le législateur a toutefois laissé au Roi le soin de déterminer dans quelle mesure les montants forfaitaires se rapprocheraient des honoraires réellement pratiqués. Plus particulièrement, il n'a pas limité le pouvoir d'appréciation du Roi en l'obligeant à créer un régime en vertu duquel les montants forfaitaires seraient raisonnablement proportionnés aux honoraires réellement pratiqués ou s'en rapprocheraient au mieux.

14. En ce qui concerne les litiges en matière de sécurité sociale, l'article 4 attaqué de l'arrêté royal du 26 octobre 2007 prévoit des montants spécifiques pour l'indemnité de procédure. Comme le requérant l'observe à juste titre, ces montants sont sensiblement inférieurs à ceux visés à l'article 2 de l'arrêté précité qui s'appliquent dans d'autres types de litiges.

Comme il a été indiqué, il appartient au Roi de déterminer le montant de l'indemnité de procédure. Il doit, à cet égard, notamment tenir compte des critères définis à l'article 1022, alinéa 2, du Code judiciaire, à savoir la nature de l'affaire et l'importance du litige. Le moyen n'aborde pas la question de savoir si le Roi a tenu compte ou non de ces critères.

La première branche soulève néanmoins la question de savoir si, pour les litiges visés à l'article 4, le Roi n'a pas dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation en fixant l'indemnité de procédure à des montants sensiblement inférieurs à ceux prévus par l'article 2.

Le Conseil d'État ne pourrait censurer le système choisi par le Roi, pour les litiges en matière de sécurité sociale, que si ce choix est manifestement déraisonnable.

À cet égard, la partie adverse et la deuxième partie intervenante rappellent à juste titre les préoccupations exprimées lors des travaux préparatoires de la loi du 21 avril 2007 au sujet des effets d'une augmentation du montant de l'indemnité de procédure sur le budget des organismes de sécurité sociale,

compte tenu du fait qu'en vertu de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, les frais sont toujours mis à la charge de ces organismes, même si l'assuré social perd le procès. Lors des auditions devant la commission compétente du Sénat, il a été expressément demandé de neutraliser ces effets (annexes (auditions) du rapport fait au nom de la commission de la Justice, Doc. parl., Sénat, 2006-07, n° 3-1686/5, (46), 90, 91 et 99). Même si le législateur n'a pas lui-même expressément prévu de régime dérogatoire pour les litiges en matière de sécurité sociale pour lesquels s'applique une règle telle que celle de l'article 1017, alinéa 2, précité, il n'empêche que le souci d'éviter une augmentation sensible des charges financières des organismes de sécurité sociale est un objectif que le Roi pouvait légitimement poursuivre.

En fixant des montants moins élevés pour les litiges visés à l'article 4 de l'arrêté royal du 26 octobre 2007, il n'apparaît pas, compte tenu des régimes spécifiques en matière de répétibilité des dépens pour ce type de litiges, que le Roi ait fait un usage déraisonnable de son pouvoir d'appréciation.

Le fait que pour les litiges visés, le Roi aurait éventuellement pu mettre en place un autre régime qui aurait poursuivi le même objectif, mais aurait été plus favorable pour les assurés sociaux, ne change rien à cette conclusion. En effet, il n'appartient pas au Conseil d'État de critiquer le choix arrêté par le Roi, tant qu'il s'inscrit dans les limites de la loi et du raisonnable.

Cette branche du moyen ne saurait être accueillie.

Deuxième branche

15. Dans la deuxième branche, le requérant soutient essentiellement qu'il existerait une différence de traitement injustifiée entre les assurés sociaux et les autres justiciables : si des assurés sociaux obtiennent gain de cause, ils ne peuvent percevoir que l'indemnité de procédure limitée, prévue par l'article 4 attaqué de l'arrêté royal du 26 octobre 2007, si d'autres justiciables obtiennent gain de cause, ils peuvent percevoir l'indemnité de procédure plus

élevée, prévue par l'article 2 de cet arrêté. Cette différence serait injustifiée, dès lors qu'il ne serait pas nécessaire de prévoir un régime dérogatoire pour les assurés sociaux qui obtiennent gain de cause. Dans cette dernière hypothèse, les assurés sociaux seraient au contraire sur le même pied que tous les autres justiciables. Dans la mesure où l'intention serait de mettre les organismes de sécurité sociale et les assureurs des accidents du travail à l'abri d'une augmentation des dépens qu'ils doivent acquitter, cette justification serait insuffisante lorsque ces parties perdent le procès. En effet, dans cette dernière hypothèse, elles seraient sur le même pied que les autres parties au procès qui succombent, et il n'y aurait donc pas non plus de raison de prévoir un régime dérogatoire.

16. Comme le requérant, le Conseil d'État constate qu'il existe une différence de traitement entre, d'une part, les assurés sociaux qui sont parties à un litige visé à l'article 579 ou 1017, alinéa 2, du Code judiciaire et, d'autre part, les justiciables qui sont parties à un autre litige. En ce qui concerne la première catégorie de justiciables, c'est l'indemnité de procédure moins élevée prévue par l'article 4 attaqué de l'arrêté royal du 26 octobre 2007 qui s'applique, en ce qui concerne les autres justiciables, c'est l'indemnité de procédure plus élevée prévue par les articles 2 et 3 de cet arrêté qui est applicable.

Le requérant critique l'article 4 attaqué de l'arrêté royal du 26 octobre 2007, en tant qu'il s'applique dans l'hypothèse où les assurés sociaux obtiennent gain de cause. Dans la même hypothèse, les assurés sociaux peuvent être considérés comme se trouvant dans une situation comparable à celle d'autres justiciables qui obtiennent gain de cause.

Il convient dès lors de vérifier si dans l'hypothèse précitée, la différence de traitement entre les assurés sociaux et les autres justiciables peut être justifiée.

17. Cette question a été abordée explicitement lorsque la section de législation du Conseil d'État a examiné le projet qui est devenu l'arrêté attaqué. À

l'époque, la section de législation avait demandé au délégué du ministre de la Justice de préciser pourquoi des montants moins élevés que ceux fixés à l'article 2 s'appliquaient dans les procédures visées à l'article 4. À ce sujet, le délégué a donné la réponse suivante que l'avis de la section de législation cite littéralement :

> «Le système doit être considéré dans sa globalité.
>
> Dans le système actuel, et en vertu de l'article 1017, alinéa 2, le montant des indemnités de procédure de droit commun est d'ores et déjà plus élevé que celui prévu pour les indemnités de procédure dans les litiges relatifs à la sécurité sociale.
>
> La raison en est que le système élaboré en matière de sécurité sociale est doublement dérogatoire au droit commun, et ce en faveur de l'assuré social : d'une part, l'assuré social qui perd face à un organisme de sécurité sociale n'est jamais redevable de l'indemnité de procédure (sauf en cas de demande jugée téméraire et vexatoire par le tribunal). D'autre part, même s'il perd, l'assuré social perçoit l'indemnité de procédure.
>
> Le système tel que proposé dans l'arrêté en projet maintient la même logique.
>
> Relativement cette fois aux procédures visées par l'article 579 [du Code judiciaire], en ce qui concerne les accidents du travail et les maladies professionnelles, un régime similaire leur est actuellement applicable en vertu effectivement non pas de l'article 1017 du Code judiciaire, mais des législations spécifiques qui les concernent : en l'espèce, il s'agit de l'article 68 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail et de l'article 53 des lois coordonnées du 3 juin 1970 relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles [lire : relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970]» (avis 43.215/2 du 18 juin 2007).

En effet, l'article 4 attaqué de l'arrêté royal du 26 octobre 2007 doit être apprécié à la lumière des autres éléments du régime qui, pour les litiges visés par cette disposition, s'applique en matière de dépens. En raison de la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouvent souvent les assurés sociaux, les dépens dans les litiges visés ne peuvent pas, en vertu des dispositions légales citées, être mis à leur charge. Au contraire, ce sont toujours les organismes de sécurité sociale et les assureurs en accidents du travail qui doivent supporter les frais, même s'ils obtiennent gain de cause au fond. Dans ces conditions, le

maintien du montant de l'indemnité de procédure, en tant qu'élément des dépens, au montant relativement peu élevé qui s'appliquait avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 avril 2007 et de l'arrêté royal attaqué, peut être regardé comme un régime en faveur des organismes de sécurité sociale et des assureurs en accidents du travail, pour compenser l'obligation qui leur incombe d'acquitter, dans tous les cas, l'indemnité de procédure.

La différence de traitement entre les justiciables qui sont parties à un litige visé à l'article 4 de l'arrêté attaqué et les autres justiciables repose donc sur un élément objectif, à savoir l'existence ou non d'un régime légal en vertu duquel les dépens, y compris l'indemnité de procédure, sont mis à la charge de la partie adverse, quelle que soit l'issue du litige.

Comme il a déjà été constaté lors de l'examen de la première branche (n° 14), le Roi poursuit un but légitime en instaurant le régime visé à l'article 4.

En outre, le Conseil d'État estime que dans le contexte légal spécifique, évoqué ci-dessus, les différences entre les montants visés respectivement aux articles 2 et 4 de l'arrêté royal, même si elles sont considérables, ne sont pas disproportionnés par rapport au but poursuivi.

Les différences visées peuvent dès lors être justifiées de manière objective et raisonnable. Il n'est donc pas question de violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

Cette branche du moyen ne saurait être accueillie.

Deuxième moyen

18. Dans son mémoire en réplique, le requérant soulève un moyen supplémentaire tiré de la violation de l'article 3, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

19. À l'audience, il déclare ne pas maintenir ce moyen, compte tenu des éléments de fait mentionnés dans le rapport de l'auditorat.

Cette déclaration doit être comprise comme un désistement du moyen.

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 pour la moitié.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, en audience publique du 6 décembre 2011, par le Conseil d'État, V^{e} chambre, composée de :

Robert Andersen,	premier président du Conseil d'État,
Paul Lemmens,	président de chambre,
Daniel Moons,	conseiller d'État,

assistés de

Wim Geurts,	greffier.

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

Wim Geurts **Robert Andersen**