

Numéro du rôle : 4538
Arrêt n° 118/2009 du 16 juillet 2009

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 1022 du Code judiciaire, tel qu'il a été remplacé par l'article 7 de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, posée par le Tribunal de première instance de Namur.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 9 octobre 2008 en cause de Caroline Bijvoet contre la Région wallonne, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 21 octobre 2008, le Tribunal de première instance de Namur a posé la question préjudicielle suivante :

« Interprété en ce sens que l'article 1022 du Code judiciaire ne s'applique pas aux procédures devant le Conseil d'Etat et ne donne pas droit, de plein droit, à au moins l'indemnité moyenne de procédure prévue par cette disposition (selon le barème fixé par l'A.R. du 21 avril 2007), cet article viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que la partie qui obtient gain de cause dans le cadre d'une procédure judiciaire peut être automatiquement indemnisée pour les frais exposés dans le cadre de cette procédure alors que la partie qui obtient gain de cause au Conseil d'Etat ne peut obtenir cette indemnité dans le cadre de la procédure où le litige a été tranché mais :

a) doit introduire une nouvelle procédure devant les juridictions judiciaires et, de plus, établir que les conditions cumulatives des articles 1382 et suivants du Code civil sont effectivement réunies afin d'obtenir cette indemnité;

b) serait susceptible, en ce cas, d'obtenir sur base des règles de la responsabilité civile remboursement de l'intégralité des frais de conseil exposés et non une indemnité forfaitaire comme dans le cas d'une procédure judiciaire ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Caroline Bijvoet, demeurant à 4400 Flémalle, route Napoléon 232 ;
- le Gouvernement wallon;
- le Conseil des ministres.

Caroline Bijvoet et le Conseil des ministres ont introduit des mémoires en réponse.

A l'audience publique du 2 juin 2009 :

- ont comparu :

. Me L. Renders *loco* Me B. Cambier, avocats au barreau de Bruxelles, pour Caroline Bijvoet;

. Me F. Krenc *loco* Me P. Lambert, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

. Me F. Tulkens, qui comparaisait également *loco* Me P. Peeters, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et A. Alen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

En septembre 2005, la SA « Belgacom Mobile – Proximus » introduit une demande de permis d'urbanisme pour la construction d'un pylône à proximité de l'habitation de la demanderesse devant le juge *a quo*. Le fonctionnaire délégué accorde le permis d'urbanisme sollicité par la société de téléphonie, malgré un avis défavorable du collège communal.

La demanderesse devant le juge *a quo* introduit alors un recours devant le Conseil d'Etat tendant à la suspension et à l'annulation dudit permis. Par un arrêt du 5 octobre 2006, le Conseil d'Etat annule le permis d'urbanisme litigieux.

A la suite de cet arrêt, la demanderesse devant le juge *a quo* sollicite de ce dernier, sur la base des règles de la responsabilité civile, indemnisation du dommage constitué par les frais de défense et de procédure qu'elle a été contrainte d'exposer dans le cadre de la procédure qu'elle a menée avec succès devant le Conseil d'Etat.

Après avoir constaté que l'acte administratif annulé devait être considéré comme fautif, le juge *a quo* relève que le recours intenté par la demanderesse devant le Conseil d'Etat constituait une voie procédurale appropriée en vue de mettre fin à une situation qui, par ailleurs, était de nature à léser ses droits subjectifs. En raison de la complexité de la procédure et du caractère spécialisé des questions juridiques qui y étaient soulevées, la demanderesse devant le juge *a quo* ne pouvait, par ailleurs, se passer des services d'un avocat.

Le juge *a quo* en conclut que les frais de défense et de procédure furent engagés à bon escient par la demanderesse et n'auraient pas été exposés par elle en l'absence d'une faute de l'administration. Il en résulte que ces frais sont la conséquence de la faute de l'autorité administrative. Or, ces frais, hormis les dépens tels qu'ils ont été liquidés par le Conseil d'Etat, ont été supportés par la demanderesse.

Le juge *a quo* constate, par ailleurs, que, dans le cadre des procédures devant les juridictions judiciaires, le législateur a prévu l'allocation d'une indemnité de procédure au profit de la partie qui obtient gain de cause. Toutefois, ces dispositions législatives ne sont pas, comme telles, applicables aux procédures mues devant le Conseil d'Etat.

Il s'ensuit qu'il existe, en ce qui concerne l'indemnisation des frais de conseil de la partie qui obtient gain de cause, à charge de la partie succombante, une différence de traitement selon que l'on choisit l'une ou l'autre des deux voies procédurales légalement ouvertes pour contester la régularité d'un acte administratif. Pour cette raison, le juge *a quo* estime nécessaire de poser la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

Position de la partie demanderesse devant le juge a quo

A.1. La partie demanderesse devant le juge *a quo* souligne tout d'abord qu'agissant en cette qualité, elle n'a pas à justifier d'un intérêt particulier à intervenir dans la procédure devant la Cour. En toute hypothèse, elle estime qu'elle a manifestement un intérêt direct et personnel à la réponse donnée à la question préjudicielle dès lors qu'elle postule la condamnation de la Région wallonne à supporter les frais de défense qu'elle a dû exposer au cours de la procédure menée devant le Conseil d'Etat.

A.2. Par un arrêt n° 180.510 du 4 mars 2008, le Conseil d'Etat a jugé que l'article 1022 du Code judiciaire ne s'appliquait pas devant lui.

Toutefois, la situation du justiciable « qui [entend poursuivre] pour excès de pouvoir un acte administratif devant le Conseil d'Etat », d'une part, « et celle du justiciable qui conteste la légalité d'un acte administratif devant [le juge judiciaire] sur pied de l'article 159 de la Constitution », d'autre part, sont suffisamment comparables. En effet, il appartient au justiciable de choisir l'une ou l'autre de ces voies juridictionnelles. En outre, le recours devant le Conseil d'Etat peut constituer un préalable indispensable afin de réduire son dommage.

Pour autant que de besoin, la partie demanderesse devant le juge *a quo* souligne qu'elle a bien subi un préjudice patrimonial en devant exposer des frais de défense devant le Conseil d'Etat. Elle est donc parfaitement en droit de réclamer la réparation de ce préjudice devant les cours et tribunaux, conformément à l'article 144 de la Constitution. Du reste, ce débat a déjà été tranché par le juge *a quo*.

La comparabilité de ces situations n'est pas remise en cause par le simple fait que l'individu concerné a choisi d'agir devant les juridictions judiciaires ou devant le Conseil d'Etat. Certes, dans le premier cas, son action aura pour objet de garantir un droit civil alors que, dans la seconde hypothèse, elle visera à faire sanctionner la violation par l'autorité administrative d'un droit politique. Il n'en demeure pas moins que les frais de défense exposés au cours de la procédure devant le Conseil d'Etat ne constituent que l'accessoire des droits politiques dont la défense est entreprise.

En vertu du principe selon lequel l'accessoire suit le principal, la partie demanderesse devant le juge *a quo* se demande si la question de l'imputabilité des frais de défense et de la détermination du montant de l'indemnisation ne devrait pas être directement tranchée par le Conseil d'Etat. C'est d'ailleurs dans la même logique que le Conseil d'Etat a compétence pour liquider les dépens.

A.3. Il existe, entre ces deux catégories de justiciables, une différence de traitement. Le justiciable ayant obtenu gain de cause devant le Conseil d'Etat doit introduire une nouvelle procédure devant le juge judiciaire afin que ses frais de défense soient mis à charge de la partie ayant succombé au Conseil d'Etat. En revanche, le justiciable ayant obtenu gain de cause devant le pouvoir judiciaire obtiendra de plein droit une indemnité de procédure en vertu de la disposition en cause.

La section de législation du Conseil d'Etat a requis que l'exclusion des procédures devant le Conseil d'Etat du champ d'application de l'article 1022 du Code judiciaire soit dûment justifiée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution. Or, les travaux préparatoires de la loi du 21 avril 2007 ne contiennent aucune justification à ce propos.

A.4. En outre, rien ne permet de justifier que la partie qui a triomphé devant le Conseil d'Etat doive introduire une autre procédure avant d'espérer pouvoir obtenir réparation pour les frais d'avocat exposés, ce qui accroît inutilement le coût des honoraires à supporter par chaque partie et l'indemnité à verser par la partie qui succombe.

Par ailleurs, l'indemnité de procédure visée par la disposition en cause est calculée en fonction du montant de la demande principale. Il s'ensuit que le montant forfaitaire finalement octroyé pour les frais de défense spécifiques à la procédure judiciaire entamée pour solliciter une indemnisation des frais de défense exposés au Conseil d'Etat ne pourra être que minime. Le coût complémentaire qui résulte de la nouvelle procédure sera donc supérieur à ce qui pourra être accordé en application de l'article 1022 du Code judiciaire.

Enfin, le fait de devoir introduire une nouvelle procédure entraîne un allongement des délais incompatible avec l'obligation de statuer dans un délai raisonnable prévue à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.5. Les frais de défense exposés au Conseil d'Etat se voient, en principe, toujours appliquer les articles 1382 et suivants du Code civil, ce qui implique de prouver une faute en lien causal avec un dommage, ainsi que la nécessité d'avoir eu recours à un conseil.

Il en est tout autrement pour les frais de défense auxquels est applicable la disposition en cause. En effet, l'octroi de l'indemnité de procédure n'est plus conditionné par le respect des conditions cumulatives de la responsabilité extracontractuelle. Il suffit d'avoir eu gain de cause pour pouvoir obtenir de plein droit la condamnation de l'autre partie à l'indemnité de procédure.

A.6. La partie demanderesse devant le juge *a quo* estime encore que, si ce sont les règles du droit commun de la responsabilité extracontractuelle qui semblent s'appliquer devant le juge judiciaire, pour l'instant, il n'est pas exclu que la disposition en cause, dans une interprétation conciliante, puisse, sans attendre, trouver également à s'y appliquer.

En effet, les travaux préparatoires de la loi du 21 avril 2007 ne font pas apparaître que la disposition en cause ne pourrait être appliquée aux frais de défense exposés au Conseil d'Etat et qui sont réclamés devant le juge judiciaire. En outre, il ne saurait être soutenu que l'application devant le Conseil d'Etat de l'article 1022 du Code judiciaire doit être exclue au motif que l'article 30, §§ 5 à 9, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat aurait un objet similaire. En effet, la question des dépens liquidés par le Conseil d'Etat se distingue clairement des frais de défense puisque ces dépens ne correspondent qu'à l'indemnisation des droits perçus par l'Etat belge pour l'introduction des recours.

Il s'ensuit que rien ne devrait empêcher le Conseil d'Etat de faire directement application de l'article 1022 du Code judiciaire, interprété conformément aux articles 10 et 11 de la Constitution, ou un juge judiciaire d'appliquer, par analogie, les montants prévus par l'arrêté d'exécution de la loi du 21 avril 2007 pour les frais de défense exposés au Conseil d'Etat.

Vu le vide législatif actuel, le régime applicable reste toutefois, en principe, celui de la réparation intégrale du préjudice, au sens des articles 1382 et suivants du Code civil. L'évaluation de ce dommage peut se faire *in concreto* ou *ex aequo et bono*.

Position de la Région wallonne

A.7. La Région wallonne rappelle que la disposition en cause n'est pas, comme telle, applicable aux procédures menées devant le Conseil d'Etat ou devant la Cour de cassation.

Par ailleurs, le juge *a quo* aurait considéré, à tort, que la procédure mue dans le cadre du contentieux objectif de légalité avait des incidences sur les droits subjectifs de la demanderesse. L'arrêt d'annulation rendu par le Conseil d'Etat trouve son origine dans un arrêt de la Cour du 27 avril 2005 annulant les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 66 du Code wallon de l'environnement, ce qui a entraîné l'illégalité de la délivrance du permis d'urbanisme en cause, dont la demande était accompagnée d'une notice d'évaluation des incidences dépourvue de base légale. On ne se trouvait donc pas en présence de la lésion de droits subjectifs de la requérante.

En tout état de cause, le principe d'égalité et de non-discrimination est respecté puisque tous les requérants devant le Conseil d'Etat sont traités de la même manière.

Position du Conseil des ministres

A.8. Le Conseil des ministres estime qu'interprétée en ce sens qu'elle ne s'applique pas aux procédures devant le Conseil d'Etat, la disposition en cause ne viole pas le principe d'égalité et de non-discrimination.

En effet, le Code judiciaire n'est pas applicable, comme tel, aux procédures devant le Conseil d'Etat. Il constitue certes le droit commun de la procédure, mais il convient de ne s'y référer qu'en l'absence de disposition spécifique. Or, comme l'a jugé le Conseil d'Etat, l'article 30, §§ 5 à 9, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, réglant les dépens afférents aux procédures devant le Conseil d'Etat, exclut qu'il soit fait application de dispositions du Code judiciaire ayant un objet similaire. Par ailleurs, l'article 1022 du Code judiciaire régulant une forme de responsabilité civile, les contestations y relatives ont pour objet un droit civil qui échappe à la compétence du Conseil d'Etat.

Cette jurisprudence du Conseil d'Etat fait écho à l'enseignement de la Cour en vertu duquel le contentieux de l'annulation confié au Conseil d'Etat présente des caractéristiques qui lui sont propres et qui peuvent constituer un critère objectif et pertinent de différenciation avec la procédure applicable devant les juridictions de l'ordre judiciaire. Du reste, le Constituant lui-même a créé une distinction entre les cours et tribunaux et le Conseil d'Etat.

Il s'ensuit que lorsque le législateur prend une mesure concernant la procédure applicable aux cours et tribunaux, les articles 10 et 11 de la Constitution ne l'obligent pas à adopter une mesure analogue concernant la procédure spécifique applicable au Conseil d'Etat.

A.9. Par ailleurs, la différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui résulte de procédures différentes devant des juridictions différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il n'y aurait discrimination que si cette différence de traitement impliquait une limitation disproportionnée des droits des parties concernées.

Or, tel n'est pas le cas en l'espèce. En effet, les justiciables ayant obtenu gain de cause au contentieux objectif peuvent aisément obtenir, sur la base de l'article 1382 du Code civil et de la théorie de l'unité de l'illégalité et de la faute, la réparation du préjudice que constituent les frais d'avocat exposés devant le Conseil d'Etat.

A.10. Il n'en demeure pas moins que le juge judiciaire, saisi d'une telle demande, doit tenir compte de la nature particulière du dommage que constituent les frais de défense et lui appliquer l'article 1022 du Code judiciaire dans l'évaluation de son montant.

En effet, pour être compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, l'article 1382 du Code civil doit être combiné avec l'article 1022 du Code judiciaire. Il s'ensuit que ne peut être obtenue qu'une indemnité qui tienne compte de la nature du litige devant le Conseil d'Etat.

A cet égard, l'annulation d'un acte administratif ne constitue pas une demande évaluable en argent. Pour ne pas créer de discrimination entre les demandes de remboursement des frais de défense après une procédure au Conseil d'Etat, fondées sur l'article 1382 du Code civil, et les demandes d'indemnités de procédure dans des causes judiciaires non évaluables en argent, fondées sur la disposition en cause, il convient d'appliquer cette disposition dans l'évaluation du premier dommage.

Le Conseil des ministres estime dès lors que la disposition en cause ne viole pas davantage les articles 10 et 11 de la Constitution si elle est interprétée comme s'appliquant aux actions en récupération des frais de défense,

fondées sur l'article 1382 du Code civil et faisant suite à une procédure devant le Conseil d'Etat, eu égard à la nature identique de cette procédure et des procédures judiciaires non évaluables en argent.

– B –

Quant à la disposition en cause et à la portée de la question préjudicielle

B.1. Tel qu'il a été remplacé par la loi du 21 avril 2007 « relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat », et modifié par la loi du 22 décembre 2008 « modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat », l'article 1022 du Code judiciaire dispose :

« L'indemnité de procédure est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause.

Après avoir pris l'avis de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et de l'Orde van Vlaamse Balies, le Roi établit par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les montants de base, minima et maxima de l'indemnité de procédure, en fonction notamment de la nature de l'affaire et de l'importance du litige.

A la demande d'une des parties, éventuellement formulée sur interpellation par le juge, celui-ci peut, par décision spécialement motivée, soit réduire l'indemnité soit l'augmenter, sans pour autant dépasser les montants maxima et minima prévus par le Roi. Dans son appréciation, le juge tient compte :

- de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité;
- de la complexité de l'affaire;
- des indemnités contractuelles convenues pour la partie qui obtient gain de cause;
- du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

Si la partie succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, l'indemnité de procédure est fixée au minimum établi par le Roi, sauf en cas de situation manifestement déraisonnable. Le juge motive spécialement sa décision sur ce point.

Lorsque plusieurs parties bénéficient de l'indemnité de procédure à charge d'une même partie succombante, son montant est au maximum le double de l'indemnité de procédure maximale à laquelle peut prétendre le bénéficiaire qui est fondé à réclamer l'indemnité la plus élevée. Elle est répartie entre les parties par le juge.

Aucune partie ne peut être tenue au paiement d'une indemnité pour l'intervention de l'avocat d'une autre partie au-delà du montant de l'indemnité de procédure ».

En vertu de l'article 1018 du Code judiciaire, l'indemnité de procédure est comprise dans les dépens.

B.2.1. La loi du 21 avril 2007 précitée est, pour l'essentiel, issue d'un amendement du Gouvernement à l'une des propositions de loi relatives à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat déposées au Sénat. Il ressort de la justification de cet amendement qu'il « s'agit pour l'essentiel de la solution proposée par les Ordres d'avocats, laquelle a fait l'objet d'un avis favorable du Conseil Supérieur de la Justice ». Le législateur a ancré la répétibilité « dans le droit de la procédure, en l'occurrence par le biais des indemnités de procédure, c'est-à-dire des montants forfaitaires déterminés par le Roi notamment en fonction de la nature ou de l'importance du litige » (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1686/4, p. 4).

B.2.2. Les travaux préparatoires indiquent que le législateur a estimé nécessaire d'intervenir dans cette matière à la suite de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 2 septembre 2004 (*Pas.*, 2004, p. 1217), lequel a posé la question de la répétibilité de manière « aigüe » en admettant que les honoraires des avocats peuvent faire partie du dommage indemnifiable dans le cadre de la responsabilité contractuelle (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1686/5, p. 30; *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2891/002, p. 3). Le législateur a constaté qu'une grande insécurité juridique régnait depuis cet arrêt et qu'il fallait y mettre fin « au plus vite » (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1686/5, p. 14) :

« La jurisprudence est très disparate, allant du rejet parfois pur et simple du principe, à l'octroi de montants élevés sans motivation particulière. De plus, cet arrêt a souvent pour conséquence de créer un procès dans le procès, tant à propos du principe même de la répétibilité dans tel ou tel cas d'espèce, que sur le montant qui peut être octroyé à ce titre. C'est ainsi que l'on a vu des montants forfaitaires alloués à une partie, tandis que dans

d'autres cas, les états de frais et honoraires détaillés des conseils sont versés aux débats, ce qui pose des questions de principe fondamentales en ce qui concerne le secret professionnel » (*ibid.*, p. 13).

Dans l'avis qu'il a rendu au sujet des propositions de loi qui ont été déposées à ce sujet, le Conseil supérieur de la justice a lui aussi estimé que « la répétibilité [devait] être réglée d'urgence par une loi » (avis approuvé par l'assemblée générale le 25 janvier 2006, *Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 3-51/4, p. 4).

B.2.3. Certaines juridictions, confrontées à la jurisprudence de la Cour de cassation, ont adressé des questions préjudicielles à la Cour, qui a dit pour droit, dans son arrêt n° 57/2006 du 19 avril 2006, que « l'absence de dispositions législatives permettant de mettre les honoraires et frais d'avocat à charge de la partie demanderesse dans une action en responsabilité civile ou de la partie civile qui succombent viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme », tout en précisant que « pour mettre fin à cette discrimination, il appartient au législateur d'apprécier de quelle manière et dans quelle mesure la répétibilité des honoraires et frais d'avocat doit être organisée ».

B.3.1. La Cour est interrogée sur l'éventuelle discrimination contenue dans la disposition en cause si celle-ci devait être interprétée comme ne s'appliquant pas aux procédures devant le Conseil d'Etat, ce qui imposerait à la partie ayant obtenu gain de cause devant cette juridiction d'introduire une nouvelle procédure devant le juge civil afin d'obtenir, sur la base des articles 1382 et suivants du Code civil, le remboursement de ses frais et honoraires d'avocat.

B.3.2. Cette interprétation, qui repose sur une lecture combinée de l'article 2 du Code judiciaire, de l'article 30, §§ 5 à 9, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et de l'article 66 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 « déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat », est confortée par la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE, 4 mars 2008, n° 180.510; CE, 22 mai 2008, n° 183.222; CE, 15 juillet 2008, n° 185.410).

Quant à la recevabilité de la question

B.4.1. Le Gouvernement wallon conteste l'interprétation du juge *a quo* selon laquelle la procédure mue devant le Conseil d'Etat a eu, en l'espèce, une incidence sur les droits subjectifs de la partie demanderesse devant le juge *a quo*. Selon le Gouvernement wallon, en effet, aucun de ses droits subjectifs n'aurait été lésé.

B.4.2. C'est au juge *a quo* qu'il appartient, en règle, d'interpréter les dispositions qu'il applique et d'en faire application aux faits concrets dont il est saisi. Il n'appartient pas aux parties de contester, devant la Cour, les motifs des décisions par lesquelles celle-ci est interrogée.

Quant au fond

B.5. En adoptant la disposition en cause, le législateur a entendu mettre fin aux jurisprudences divergentes apparues après l'arrêt précité de la Cour de cassation du 2 septembre 2004 et, en décidant d'ancrer le principe de la répétibilité des frais et honoraires d'avocat dans le droit procédural plutôt que dans le droit de la responsabilité, il a tenu compte de l'arrêt précité de la Cour n° 57/2006.

B.6. Au cours des travaux préparatoires de la disposition en cause, il a été fait état, à plusieurs reprises, de l'intention du législateur d'adopter une législation relative à la répétibilité des frais et honoraires d'avocat devant le Conseil d'Etat (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1686/1, p. 3; *ibid.*, n° 3-1686/5, pp. 26 et 30). La section de législation du Conseil d'Etat avait relevé qu'il conviendrait de justifier, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, pour quelle raison la répétibilité ne serait pas applicable notamment devant le Conseil d'Etat (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1686/3, p. 2). Il avait été répondu que cette extension ne pourrait provenir que d'autres lois dont l'élaboration ne pouvait ralentir le processus législatif en cours (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1685/5, p. 26).

B.7. Lorsque le législateur adopte une mesure destinée à réduire une différence de traitement existante, il ne saurait lui être reproché de ne pas établir une mesure générale applicable à toute situation comparable.

B.8. Par ailleurs, l'absence de réglementation en la matière n'a pas d'effets disproportionnés. La personne qui a obtenu gain de cause devant le Conseil d'Etat peut, ainsi que l'illustre le jugement qui interroge la Cour, saisir le juge judiciaire sur la base de l'article 1382 du Code civil, plaider que l'illégalité qu'il a fait censurer par le Conseil d'Etat constitue une faute et faire valoir que son dommage consiste notamment à avoir dû faire appel à un avocat, ce que le juge *a quo* a admis en l'espèce.

B.9. L'article 2 du Code judiciaire dispose :

« Les règles énoncées dans le présent Code s'appliquent à toutes les procédures, sauf lorsque celles-ci sont régies par des dispositions légales non expressément abrogées ou par des principes de droit dont l'application n'est pas compatible avec celle des dispositions dudit Code ».

B.10. Le Conseil d'Etat a pu, dans les arrêts mentionnés en B.3.2, juger que, malgré la règle inscrite à l'article 2 du Code judiciaire, l'article 1022 du même Code ne lui était pas applicable. Il a pu considérer, à cet égard, que, devant lui, la question des dépens fait l'objet des dispositions légales citées en B.3.2, ce qui exclut qu'il applique les dispositions du Code judiciaire ayant un objet similaire.

B.11. En revanche, lorsque la demande est portée devant une juridiction de l'ordre judiciaire et qu'elle est fondée sur l'article 1382 du Code civil, cette juridiction doit tenir compte de ce que le législateur a exprimé sa volonté de déroger en cette matière au principe de la réparation intégrale, qu'il a opté pour une indemnisation forfaitaire et qu'il a inscrit cette règle à l'article 1022, alinéa 6, du Code judiciaire, qui dispose :

« 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 ».

Le juge *a quo* ne pourrait écarter l'application de cette disposition sans créer une différence de traitement injustifiée entre une partie qui obtient gain de cause contre une autorité administrative selon qu'elle a opté pour un recours en annulation devant le Conseil d'Etat ou pour une action devant une juridiction de l'ordre judiciaire.

B.12. Il découle de ce qui précède que la différence de traitement dénoncée par la question préjudicielle n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. En effet, elle concerne une situation au sujet de laquelle il ne peut être reproché au législateur de ne pas l'avoir réglée en même temps qu'il adoptait la loi du 21 avril 2007, dès lors que, par l'application combinée, devant le juge judiciaire, des articles 1382 du Code civil et 1022 du Code judiciaire, cette différence de traitement a des effets qui ne peuvent être considérés comme disproportionnés.

B.13. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Compte tenu de ce qui est mentionné en B.12, l'article 1022 du Code judiciaire ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 16 juillet 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior