

Numéro du rôle : 3701
Arrêt n° 101/2006 du 21 juin 2006

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles relatives aux articles 700 et 861 du Code judiciaire, posées par le Tribunal du travail de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

### I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 28 avril 2005 en cause du centre public d'action sociale de Saint-Josseten-Noode contre l'Institut national d'assurance maladie invalidité (INAMI), dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 11 mai 2005, le Tribunal du travail de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « Les articles 700 et 861 du Code judiciaire, interprétés en ce sens que les personnes qui introduisent une action en justice par requête dans un cas où la loi n'autorise pas expressément ce mode introductif d'instance, voient leur action frappée d'irrecevabilité même lorsque l'irrégularité n'a causé aucun préjudice à la partie défenderesse, alors que les personnes qui introduisent leur action au moyen d'une citation entachée d'un vice de forme ne voient leur action déclarée irrecevable que si l'irrégularité compromet les intérêts de la partie qui l'invoque, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution ? »;

2. « L'article 700 du Code judiciaire, interprété en ce sens que les personnes qui introduisent une action en justice par requête dans un cas où la loi n'autorise pas expressément ce mode introductif d'instance, voient leur action frappée d'irrecevabilité sans qu'elles puissent réintroduire leur action dans un nouveau délai, alors que les personnes qui introduisent une action au moyen d'un acte introductif d'instance déclaré nul pour violation de la loi sur l'emploi des langues bénéficient, en application de l'article 40, alinéa 3, de la loi du 15 juin 1935, d'un nouveau délai pour réintroduire leur action, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- le centre public d'action sociale de Saint-Josse-ten-Noode, dont les bureaux sont établis à 1210 Bruxelles, rue Verbist 88;

- le Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 1er mars 2006 :

- ont comparu :

- . Me M. Krings, avocat au barreau de Bruxelles, pour le centre public d'action sociale de Saint-Josse-ten-Noode;

- . Me G. Uyttendaele *loco* Me D. Gérard et Me M. Mareschal, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot 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 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le C.P.A.S. de Saint-Josse-ten-Noode demande au Tribunal du travail de Bruxelles d'annuler la décision prise par l'INAMI le 2 décembre 2003 concernant le décompte final 2001 dans le cadre du financement des mesures de dispense des prestations de travail et de fin de carrière.

L'INAMI invoque l'irrecevabilité du recours. A son estime, celui-ci aurait dû être introduit par citation. La demande par requête aurait été introduite en violation de l'article 700 du Code judiciaire qui, d'après l'INAMI, « relève de l'organisation judiciaire », de sorte que la requête devrait être déclarée irrecevable indépendamment de l'absence de préjudice subi.

Par jugement du 26 novembre 2004, le Tribunal constate que la demande du C.P.A.S. de Saint-Josse-ten-Noode devait être introduite par citation et non par requête. Il indique toutefois que si le recours devait, pour ce motif, être déclaré irrecevable, cela priverait définitivement le C.P.A.S. du droit de réclamer à l'INAMI certaines interventions financières dans le cadre du financement des mesures de dispense de prestations de travail et de fin de carrière pour l'année 2001.

Le Tribunal du travail de Bruxelles s'interroge sur la différence de traitement existant, quant au régime des sanctions, entre le demandeur qui introduit son action par requête alors qu'il convenait de le faire par citation et celui qui introduit sa demande par une citation entachée d'une nullité ou rédigée en méconnaissance de la loi sur l'emploi des langues.

Après avoir ordonné la réouverture des débats et entendu les observations des parties quant à l'opportunité d'interroger la Cour, le Tribunal décide de saisir celle-ci de deux questions préjudicielles.

## III. *En droit*

- A -

### *Mémoire du Conseil des ministres*

A.1.1. Quant à la première question préjudicielle, le Conseil des ministres indique qu'une distinction doit être opérée entre les règles de forme, dont l'inobservation peut être sanctionnée par le juge en application des articles 860 à 867 du Code judiciaire, et les règles de fond, dont le non-respect échappe au champ d'application desdits articles.

Il ressortirait des articles 700 et 1034*bis* du Code judiciaire qu'une demande principale ne peut être introduite que par citation et que toute dérogation à ce principe doit être prévue par un texte spécial.

Le Conseil des ministres relève que, par un arrêt du 27 mai 1994, la Cour de cassation a jugé que l'article 700 du Code judiciaire constituait une règle d'organisation judiciaire. En conséquence, le recours à la requête en dehors des cas prévus par la loi entraîne l'irrecevabilité de la demande et ce, même en l'absence de textes prescrivant la sanction. Un arrêt de cassation du 30 octobre 1997 aurait confirmé cette jurisprudence.

Le Conseil des ministres soutient que la première question préjudicielle revient à interroger la Cour sur l'étendue du champ d'application de la théorie des nullités tel qu'il résulte de l'article 860 du Code judiciaire. Or, la question vise uniquement les articles 700 et 861 du Code judiciaire. Elle serait donc sans objet.

A.1.2. Le Conseil des ministres ajoute, à titre subsidiaire que si la Cour devait étendre son contrôle à l'article 860 du Code judiciaire, force serait de constater que la différence de traitement en cause est conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi, tandis que les articles 860 à 867 du Code judiciaire touchent à la forme des actes de procédure, l'article 700 du Code judiciaire énonce une règle de fond. La différence de traitement reposerait donc sur un critère objectif.

La sanction liée au non-respect de l'article 700 du Code judiciaire serait pertinente par rapport au souci de bon fonctionnement de la justice, dès lors que l'introduction d'une instance par requête lorsque la loi ne le prévoit pas peut impliquer des dysfonctionnements pour les organes de la justice.

En outre, elle ne porterait nullement atteinte de manière disproportionnée au droit d'accès à un juge garanti aux justiciables dès lors que l'article 700 du Code judiciaire indique dans quels cas il peut être fait usage de la requête pour porter sa cause devant les juridictions. Le Conseil des ministres ajoute qu'en cas d'erreur, il n'y aurait pas de perte de droit d'agir puisque la demande pourrait être réintroduite par l'acte de procédure adéquat.

A.1.3. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, le Conseil des ministres précise que l'article 40 de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire crée un régime de nullité trouvant à s'appliquer en cas de violation des règles que la loi prescrit et que la théorie des nullités régie par les articles 860 à 867 du Code judiciaire ne trouve dès lors pas à s'appliquer. Il ajoute que les règles relatives à l'emploi des langues en matière judiciaire relèvent de l'organisation judiciaire et que leur violation doit être prononcée d'office par le juge.

Le Conseil des ministres soutient que c'est l'absence de disposition légale prévoyant une interruption des délais de prescription ou des délais fixés à peine de déchéance qui fonde la différence de traitement, de sorte que la question ne porte pas sur une norme que la Cour est habilitée à contrôler.

#### *Mémoire du C.P.A.S. de Saint-Josse-ten-Noode*

A.2.1. D'après le demandeur devant le juge *a quo*, l'interprétation de la Cour de cassation qui consiste à sanctionner plus sévèrement la violation des règles d'organisation judiciaire par rapport à la violation des règles de procédure ou de la loi sur l'emploi des langues crée une discrimination entre deux catégories de justiciables qui se trouvent dans une situation comparable.

Il serait porté atteinte de manière disproportionnée aux droits du demandeur qui introduit son action par requête en lieu et place d'une citation, dès lors qu'il se verrait, dans ce cas, privé de toute possibilité de faire valoir ses droits.

Il soutient également que la distinction ainsi opérée entre les règles de procédure dites d'organisation judiciaire et les autres règles de procédure ne repose sur aucun critère objectif et ne résulte d'aucun texte légal. La variabilité des sanctions liées à la violation des règles de procédure dites d'organisation judiciaire serait en outre susceptible de mettre en péril la sécurité juridique.

A.2.2. Le C.P.A.S. de Saint-Josse-ten-Noode indique que l'introduction par requête est favorable aux deux parties dans la mesure où elle réduit les frais de procédure qui seront, *in fine*, supportés par la partie qui succombe.

Il ajoute que la sanction qui y est liée entre en contradiction avec le souci du législateur de favoriser le recours à la requête contradictoire devant les juridictions du travail.

A.2.3. Le demandeur devant le juge *a quo* renvoie à l'article 704 du Code judiciaire, qui permet le recours à la requête en lieu et place de la citation et qui aurait été introduit dans le Code judiciaire dans le cadre de la déformalisation du droit procédural social, en vue d'économiser les frais d'huissier de justice, de conserver un mode d'introduction souple, couramment utilisé devant les juridictions administratives, et d'éviter le recours à la procédure d'assistance judiciaire.

Le législateur aurait fait usage de ces principes en permettant aux organismes assureurs d'introduire auprès du tribunal du travail les demandes de récupération de paiements indus visées par l'article 164 de la loi du 14 juillet 1994 « relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités » par voie de requête. A cet égard, le C.P.A.S. indique que, tout comme les organismes assureurs en matière de soins de santé, les centres publics d'action sociale ont des budgets limités qui justifient qu'ils introduisent leur demande par requête.

A.2.4. Le C.P.A.S. invite la Cour à répondre aux deux questions préjudicielles dans l'interprétation que le juge *a quo* a donnée à la norme contrôlée. Il indique par ailleurs que les arrêts de la Cour n<sup>os</sup> 29/2002 et 120/2002, auxquels l'INAMI se réfère devant le juge *a quo*, sont étrangers à l'espèce. Ils portaient, en effet, sur d'autres normes et ne concernaient pas les sanctions liées à l'emploi d'une requête alors qu'une citation était exigée.

#### *Mémoire en réponse du Conseil des ministres*

A.3.1. Le Conseil des ministres soutient que le principe général selon lequel un recours ne peut être introduit par requête que lorsque la loi le prévoit ne peut être ignoré des personnes qui souhaitent introduire une demande en justice.

Il souligne encore que la différence de traitement dénoncée repose sur un critère objectif et que la circonstance qu'elle ne repose pas sur un texte légal ne confère pas à la disposition en cause un caractère disproportionné.

A.3.2. Quant au fait que cela ne porterait pas atteinte aux droits de la défense du défendeur, le Conseil des ministres prétend que la disposition litigieuse n'a pas pour objet d'assurer le caractère équitable de la procédure mais d'organiser le service public de la justice.

A.3.3. Enfin, sur la comparaison que fait le C.P.A.S. avec les organismes assureurs en matière d'assurance obligatoire de soins de santé, le Conseil des ministres soutient que c'est au seul législateur qu'il revient de permettre aux centres publics d'introduire leurs demandes en justice par la voie de la requête.

Le Conseil des ministres rappelle que les questions préjudicielles ne portent pas sur le choix opéré par le législateur de ne pas permettre aux centres publics d'action sociale d'introduire leurs demandes auprès du tribunal du travail par requêtes mais concernent la sanction attachée au non-respect de la règle de l'article 700.

- B -

B.1. La Cour est interrogée par le juge *a quo* sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 700 et 861 du Code judiciaire interprétés en ce sens que les personnes qui introduisent une action en justice par requête dans un cas où la loi n'autorise pas expressément ce mode introductif d'instance, voient leur action frappée d'irrecevabilité même lorsque l'irrégularité n'a causé aucun préjudice à la partie défenderesse, alors que les personnes qui introduisent leur action au moyen d'une citation entachée d'un vice de forme ne voient leur action déclarée irrecevable que si l'irrégularité compromet les intérêts de la partie qui l'invoque.

La Cour est également interrogée sur la compatibilité, avec les dispositions constitutionnelles précitées, de l'article 700 du Code judiciaire, interprété en ce sens que les personnes qui introduisent une action en justice par requête dans un cas où la loi n'autorise pas expressément ce mode introductif d'instance, voient leur action frappée d'irrecevabilité sans qu'elles puissent réintroduire leur action dans un nouveau délai, alors que les personnes qui introduisent une action au moyen d'un acte introductif d'instance déclaré nul pour violation de la loi sur l'emploi des langues bénéficient, en application de l'article 40, alinéa 3, de la loi du 15 juin 1935, d'un nouveau délai pour réintroduire leur action.

B.2. L'article 700 du Code judiciaire dispose :

« Les demandes principales sont portées devant le juge au moyen d'une citation, sans préjudice des règles particulières applicables aux comparutions volontaires et aux procédures sur requête ».

L'article 861 du même Code prévoit :

« Le juge ne peut déclarer nul un acte de procédure que si l'omission ou l'irrégularité dénoncée nuit aux intérêts de la partie qui invoque l'exception ».

L'article 40, alinéa 3, de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire énonce :

« [...] »

Les actes déclarés nuls pour contravention à la présente loi interrompent la prescription ainsi que les délais de procédure impartis à peine de déchéance.

[...] ».

*Quant à l'exception*

B.3.1. D'après le Conseil des ministres, la première question préjudicielle revient à interroger la Cour sur l'étendue du champ d'application de la théorie des nullités telle qu'elle

résulte des termes de l'article 860 du Code judiciaire, alors qu'elle ne vise que les articles 700 et 861 du Code judiciaire. La question serait donc sans objet.

B.3.2. L'article 860, alinéa 1er, du Code judiciaire prévoit :

« Quelle que soit la formalité omise ou irrégulièrement accomplie, aucun acte de procédure ne peut être déclaré nul si la nullité n'est pas formellement prononcée par la loi ».

Contrairement à ce qu'affirme le Conseil des ministres, il n'est nullement requis de la Cour qu'elle se prononce sur le champ d'application de la sanction de nullité consacrée par l'article 860 du Code judiciaire. Il ressort en effet clairement des termes de la première question préjudicielle que la Cour est interrogée sur la différence de traitement entre deux catégories de justiciables, qui résulte de l'application automatique de la sanction d'irrecevabilité de l'action, en l'absence de tout préjudice dans le chef de la partie défenderesse, lorsqu'elle est introduite par requête en dehors des cas prévus par la loi, tandis que le préjudice doit être établi dans le chef de celui qui prétend à l'irrecevabilité de l'action lorsque la citation est entachée d'un vice de forme.

B.3.3. L'exception est rejetée.

*Quant au fond*

B.4. Par un arrêt du 27 mai 1994, la Cour de cassation a considéré :

« qu'en vertu de l'article 700 du Code judiciaire, la demande principale est portée devant le juge au moyen d'une citation sans préjudice des règles particulières applicables aux comparutions volontaires et aux procédures sur requête;

Que les articles 860 et 861 du même code ne sont pas applicables à la violation de cette disposition, qui relève de l'organisation judiciaire; » (*Pas. I*, 1994, p. 519, confirmé par un arrêt du 30 octobre 1997, *Pas. I*, 1997, p. 1102).

Il résulte de l'article 700 du Code judiciaire ainsi interprété que, lorsqu'un justiciable introduit une action en justice par requête contradictoire dans un cas où la loi ne prévoit pas

expressément ce mode introductif d'instance, l'action doit être déclarée irrecevable, même lorsque l'irrégularité n'a causé aucun préjudice à la partie défenderesse.

En revanche, l'existence d'un tel préjudice doit être établie lorsqu'une citation est entachée d'un vice de forme (article 861 du Code judiciaire).

B.5. L'action qui met en œuvre une procédure contradictoire est, en règle générale, introduite au moyen d'une citation par exploit d'huissier de justice. Il ne peut être fait usage de la requête que si la loi le permet ou le prescrit.

B.6.1. La différence de traitement entre les deux catégories de justiciables visées par la question préjudicielle repose sur un critère objectif : la nature de la règle dont la méconnaissance entraîne l'irrecevabilité de l'action. En effet, l'article 700 du Code judiciaire consacre une règle de fond relevant de l'organisation judiciaire, et l'article 861 du Code judiciaire s'applique aux seules irrégularités formelles.

La Cour doit toutefois encore examiner si, en ayant pour effet d'entraîner l'irrecevabilité de l'action lorsqu'elle est introduite par requête dans un cas où la loi ne le prévoit pas expressément, même lorsque l'irrégularité n'a causé aucun préjudice à la partie défenderesse, l'article 700 du Code judiciaire est raisonnablement justifié par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur.

B.6.2. Lors de l'adoption du Code judiciaire en 1967, le législateur a érigé en règle générale la citation par exploit d'huissier de justice comme moyen de mise en œuvre d'une procédure contradictoire. La requête visée à l'article 704 du Code judiciaire a toutefois été insérée dans le projet de Code judiciaire comme mode d'introduction de l'action devant les juridictions du travail à la demande du ministre de l'Emploi et du Travail (*Doc. parl.*, Sénat, 1964-1965, n° 170, p. 123), dans le cadre de la « déformalisation » du droit procédural social, en vue d'économiser les frais d'huissier de justice, de conserver un mode d'introduction souple, couramment utilisé devant les juridictions administratives, et d'éviter la procédure d'assistance judiciaire.

Plusieurs modifications législatives sont ensuite intervenues respectivement par les lois du 30 juin 1971, du 22 décembre 1977 et du 23 novembre 1998, en vue d'étendre le champ d'application de l'article 704 du Code judiciaire à d'autres contestations relevant de la compétence du tribunal du travail.

L'article 4 de la loi du 13 décembre 2005 « portant des dispositions diverses relatives aux délais, à la requête contradictoire et à la procédure en règlement collectif de dettes » (*Moniteur belge*, 21 décembre 2005) a modifié comme suit l'article 704 du Code judiciaire :

« § 1er. Devant le tribunal du travail les demandes principales peuvent être introduites par une requête contradictoire, conformément aux articles 1034*bis* à 1034*sexies*, sans préjudice des règles particulières applicables aux comparutions volontaires, aux procédures sur requête unilatérale, et aux procédures spécialement régies par des dispositions légales qui n'ont pas été explicitement abrogées.

§ 2. Dans les matières énumérées aux articles 508/16, 580, 2°, 3°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10° et 11°, 581, 2°, 582, 1° et 2°, et 583, les demandes sont introduites par une requête écrite, déposée ou adressée, sous pli recommandé, au greffe du tribunal du travail; les parties sont convoquées par le greffe à comparaître à l'audience fixée par le juge. La convocation précise l'objet de la demande.

Les dispositions du § 1er et de la quatrième partie, livre II, titre *Vbis*, y compris les articles 1034*bis* à 1034*sexies*, ne sont pas applicables.

§ 3. Dans les matières énumérées à l'article 578, l'employeur peut être cité ou convoqué par requête contradictoire à la mine, à l'usine, à l'atelier, au magasin, au bureau et, en général, à l'endroit affecté à l'exploitation de l'entreprise, à l'exercice de la profession par le travailleur ou à l'activité de la société, de l'association ou du groupement.

La citation ou le pli judiciaire peuvent en ce cas être remis à un préposé de l'employeur ou à un de ses employés.

§ 4. Dans les matières énumérées au présent article, l'opposition peut également être introduite, selon les cas, dans les formes visées aux §§ 1er ou 2 ».

En vertu de l'article 34 de la même loi, l'article 4 précité entre en vigueur à la date fixée par arrêté royal et au plus tard le 1er septembre 2007.

B.7. Il se déduit de cette dernière modification législative que, pour les litiges qui relèvent de la compétence des tribunaux du travail, le législateur a voulu permettre, au plus

tard dès le 1er septembre 2007, la requête comme acte introductif d'instance. La Cour constate toutefois aussi que le législateur n'a pas modifié l'article 700 du Code judiciaire.

Tant que cette option politique nouvelle n'est pas entrée en vigueur, il convient de considérer que la règle générale de la citation, contenue dans l'article 700 du Code judiciaire, reste d'application. Cette règle générale relève de l'organisation judiciaire conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation mentionnée en B.4.

B.8. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.9. Par la seconde question préjudicielle, le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 700 du Code judiciaire, interprété en ce sens que les personnes qui introduisent une action en justice par requête dans un cas où la loi n'autorise pas expressément ce mode introductif d'instance, voient leur action frappée d'irrecevabilité sans qu'elles puissent réintroduire leur action dans un nouveau délai, alors que les personnes qui introduisent une action au moyen d'un acte introductif d'instance déclaré nul pour violation de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire bénéficient, en application de l'article 40, alinéa 3, de la loi du 15 juin 1935, d'un nouveau délai pour réintroduire leur action.

B.10. Lorsqu'il règle l'emploi des langues en matière judiciaire, le législateur doit concilier la liberté individuelle qu'a le justiciable d'utiliser la langue de son choix et le bon fonctionnement de l'administration de la justice. Ce faisant, le législateur doit en outre tenir compte de la diversité linguistique consacrée par l'article 4 de la Constitution qui établit quatre régions linguistiques, dont une est bilingue. Il peut dès lors subordonner la liberté individuelle du justiciable au bon fonctionnement de l'administration de la justice.

B.11. Il est raisonnablement justifié de réserver la possibilité visée à l'article 40, alinéa 3, de la loi du 15 juin 1935 aux infractions à cette loi et de ne pas l'étendre à cette catégorie de personnes qui introduisent une action au moyen d'une requête dans un cas où la loi ne permet pas expressément ce mode introductif d'instance.

B.12. La seconde question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 700 et 861 du Code judiciaire, interprétés en ce sens que les personnes qui introduisent une action en justice par une requête dans un cas où la loi n'autorise pas expressément ce mode introductif d'instance, voient leur action frappée d'irrecevabilité, ne violent 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 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 21 juin 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior