

Numéro du rôle : 4722
Arrêt n° 200/2009 du 17 décembre 2009

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, posée par le Tribunal du travail de Bruges.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et P. Martens, et des juges M. Melchior, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 3 juin 2009 en cause de Stephan Van Canneyt contre l'« Orde van advocaten te Brugge – Bureau voor Juridische Bijstand », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 9 juin 2009, le Tribunal du travail de Bruges a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire viole-t-il le principe d'égalité et les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le demandeur d'une aide juridique gratuite de deuxième ligne qui introduit un recours contre une décision du bureau d'aide juridique ne peut bénéficier de cet article dans l'interprétation selon laquelle il n'est pas considéré comme un assuré social visé par l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire et/ou dans l'interprétation selon laquelle l'Ordre des avocats (en tant qu'exécutant de la législation relative à cette aide juridique gratuite de deuxième ligne) n'est pas considéré comme une autorité ou un organisme visés à l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, ou dans l'interprétation selon laquelle ils sont tous deux ou un des deux considérés en tant que tels, alors que le même demandeur peut bénéficier de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire si, en tant que demandeur de 'droits analogues', il introduit auprès du tribunal du travail un recours contre une décision du centre public d'action sociale en matière d'aide sociale ? ».

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 12 novembre 2009 :

- a comparu Me J. Mosselmans, qui comparaisait également *loco* Me P. Peeters, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- 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 février 2009, Stephan Van Canneyt demande une aide juridique gratuite de deuxième ligne au bureau d'aide juridique de l'Ordre des avocats de Bruges. Le bureau d'aide juridique rejette sa demande au motif que les revenus du demandeur seraient trop élevés.

Stephan Van Canneyt attaque cette décision devant le Tribunal du travail de Bruges. Cette juridiction déclare les actions non fondées. Avant de statuer sur la demande de condamnation de la partie demanderesse à une indemnité de procédure, le Tribunal du travail de Bruges pose la question préjudicielle précitée.

### III. *En droit*

- A -

A.1. Selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle est basée sur une conception doctrinale et jurisprudentielle dépassée. En effet, il ressortirait d'un arrêt de la Cour du travail d'Anvers du 3 avril 2003 qu'un justiciable qui introduit un recours auprès du tribunal du travail contre la décision d'un bureau d'aide juridique refusant l'aide juridique gratuite de deuxième ligne doit être considéré comme un bénéficiaire au sens de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire. Selon le même arrêt, un ordre d'avocats doit être considéré, en matière d'aide juridique, comme un service public et, partant, comme une autorité au sens de la disposition législative précitée.

A.2. Toujours selon le Conseil des ministres, la Cour de cassation aurait confirmé implicitement ce point de vue par arrêt du 19 avril 2004.

A.3. Le Conseil des ministres conclut qu'un justiciable qui introduit un recours contre la décision d'un bureau d'aide juridique refusant l'aide juridique gratuite de deuxième ligne ne peut être condamné aux dépens. Dès lors, la différence de traitement serait inexistante et la question préjudicielle appelle, selon cette partie, une réponse négative.

- B -

B.1. L'article 1017 du Code judiciaire dispose :

« Tout jugement définitif prononce, même d'office, la condamnation aux dépens contre la partie qui a succombé, à moins que des lois particulières n'en disposent autrement et sans préjudice de l'accord des parties que, le cas échéant, le jugement décrète.

La condamnation aux dépens est toutefois toujours prononcée, sauf en cas de demande téméraire ou vexatoire, à charge de l'autorité ou de l'organisme tenu d'appliquer les lois et règlements prévus aux articles 579, 6°, 580, 581 et 582, 1° et 2°, en ce qui concerne les demandes introduites par ou contre les assurés sociaux.

Par assurés sociaux, il faut entendre : les assurés sociaux au sens de l'article 2, 7°, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la ' Charte ' de l'assuré social.

Les dépens peuvent être compensés dans la mesure appréciée par le juge, soit si les parties succombent respectivement sur quelque chef, soit entre conjoints, ascendants, frères et sœurs ou alliés au même degré.

Tout jugement d'instruction réserve les dépens ».

B.2. La juridiction *a quo* demande si le deuxième alinéa de cette disposition est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'une personne qui introduit auprès d'un tribunal du travail un recours contre une décision du bureau d'aide juridique

refusant l'aide juridique gratuite de deuxième ligne ne peut bénéficier de cette disposition, alors qu'une personne qui introduit auprès d'un tribunal du travail un recours contre une décision d'un centre public d'action sociale en matière d'aide sociale peut en bénéficier.

B.3. Dans l'affaire portée devant la juridiction *a quo*, la partie requérante devant cette juridiction a demandé une aide juridique gratuite de deuxième ligne pour des procédures concernant, d'une part, une pension alimentaire et, d'autre part, une saisie-arrêt. Cette aide lui a été refusée au motif que ses revenus auraient été trop élevés. La Cour limite son examen à cette hypothèse.

B.4.1. Selon le Conseil des ministres, la disposition en cause doit être interprétée en ce sens qu'une personne qui introduit un recours contre la décision d'un bureau d'aide juridique refusant l'aide juridique gratuite de deuxième ligne ne peut être condamnée aux dépens, sauf lorsqu'il s'agit d'une procédure téméraire ou vexatoire.

B.4.2. Il appartient en règle à la juridiction *a quo* d'interpréter les dispositions qu'elle applique, sous réserve d'une lecture manifestement erronée de la disposition en cause, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Dès lors, la Cour examine la disposition en cause dans l'interprétation mentionnée en B.2.

B.5. L'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, remplacé par l'article 15 de la loi du 24 juin 1970 « modifiant la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire et certaines dispositions relatives à la compétence des cours et tribunaux et à la procédure civile » et modifié par l'article 26 de la loi du 30 juin 1971 « relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales » ainsi que par l'article 2 de la loi du 22 avril 2003 « modifiant les articles 1017 et 1022 du Code judiciaire », a été remplacé par l'article 129 de la loi du 13 décembre 2006 « portant dispositions diverses en matière de santé » et modifié par l'article 128 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006.

B.6.1. L'article 1017 du Code judiciaire prévoyait à l'origine, en termes généraux, que tout jugement définitif condamne aux dépens la partie ayant succombé, sans préjudice de l'accord des parties. L'article 15 de la loi du 24 juin 1970 prévoyait une exception à ce principe, en disposant au deuxième alinéa de l'article 1017 du Code judiciaire que, « sauf en

cas de demande téméraire ou vexatoire », la condamnation est toujours prononcée à charge de l'autorité ou de l'organisme tenu d'appliquer les lois et règlements prévus, entre autres, à l'article 580 du Code judiciaire, en ce qui concerne les demandes introduites par ou contre les bénéficiaires. Lors des travaux préparatoires de cette disposition, il a été déclaré ce qui suit à ce sujet :

« L'article 14 comble une lacune qui avait échappé aux auteurs du Code et au législateur.

Aux termes de l'article 1017 du Code judiciaire la partie qui succombe est condamnée aux frais. Cette règle a une portée générale.

Elle souffre toutefois des exceptions dans les cas où des lois particulières y dérogent expressément. Tel est le cas en matière d'accidents de travail et de maladies professionnelles (v. la loi du 20 mars 1948, complétant en ce qui concerne les frais de procédure, les lois coordonnées sur les accidents du travail).

Il existe cependant, dans l'état actuel de la législation, des cas où, en fait la gratuité de la procédure est garantie aux bénéficiaires d'indemnités, notamment en matière d'assurance obligatoire maladie-invalidité. Les examens médicaux auxquels les assurés peuvent être soumis n'entraînent pas de frais pour les intéressés.

Il n'y a aucune raison de modifier cette règle à l'occasion de l'institution des juridictions du travail.

Aussi le projet tend seulement à maintenir ce qui, en matière de sécurité sociale, a été admis de tout temps » (*Doc. parl.*, Sénat, 1969-1970, n° 11, p. 8).

B.6.2. L'article 2 de la loi du 22 avril 2003 restreignait, dans la disposition en cause, le renvoi à l'article 580 du Code judiciaire aux points un à dix-sept de cet article, afin d'éviter que les ordres d'avocats soient condamnés aux dépens lorsqu'un recours est introduit contre les décisions du bureau d'aide juridique (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1586/001, p. 5). Il a été dit ce qui suit à ce sujet au cours des travaux préparatoires :

« L'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire prévoit que la condamnation aux dépens est toujours prononcée, sauf en cas de demande téméraire ou vexatoire, à charge de l'autorité ou de l'organisme tenu d'appliquer les lois et règlements prévus aux articles 580, 581 et 582, 1° et 2°, en ce qui concerne les demandes introduites par ou contre les bénéficiaires.

L'article 580, 18°, du Code judiciaire dispose que le tribunal du travail connaît des recours contre les décisions du bureau d'aide juridique.

Il ressort de la lecture conjointe des articles 1017 et 580, 18°, que la condamnation aux dépens est toujours prononcée à charge de l'Ordre des avocats - le bureau d'aide juridique qui prend les décisions susceptibles de recours n'a pas la personnalité juridique -, qu'il ait ou non succombé.

Les ordres ne disposent cependant pas de moyens suffisants pour payer ces dépens inconditionnels. En outre, telle ne peut pas avoir été l'intention du législateur. Il y a en effet lieu de souligner que les organes visés à l'article 580, 1° à 17°, sont des organismes publics de sécurité sociale.

En confiant l'aspect 'aide juridique' au tribunal du travail, le législateur a perdu de vue qu'une 'autorité Particulière' comme l'Ordre des avocats ressortirait dès lors à la disposition de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire.

La présente proposition de loi vise dès lors à modifier l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire afin d'éviter que les Ordres continuent à être condamnés aux dépens » (*Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC 50-1586/001, p. 4*).

Le ministre de la Justice a encore ajouté :

« En confiant l'aspect 'aide juridique' au tribunal du travail, le législateur a perdu de vue qu'une 'autorité particulière' comme l'Ordre des avocats ressortirait dès lors à la disposition de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire.

Le présent projet de loi vise dès lors à modifier l'article 1017, alinéa 2 du Code judiciaire afin d'éviter que les Ordres continuent à être condamnés aux dépens » (*Doc. parl., Sénat, 2002-2003, n° 2-1568/2, p. 2*).

B.6.3. L'article 129 de la loi du 13 décembre 2006, qui a remplacé le deuxième alinéa de l'article 1017 du Code judiciaire, entend préciser en substance que seuls les assurés sociaux au sens de l'article 2, 7°, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social peuvent se prévaloir de cette disposition. Il a été déclaré ce qui suit à ce sujet, lors des travaux préparatoires :

« En application de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, les organismes de sécurité sociale sont toujours tenus de payer des dépens, sauf en cas de demande téméraire ou vexatoire, en ce qui concerne les demandes introduites par ou contre les bénéficiaires. Le législateur a ainsi voulu initialement rendre l'accès à la justice le plus aisé possible aux assurés sociaux.

Les domaines dans lesquels des différends peuvent apparaître dans l'assurance soins de santé et indemnités ont connu une grande extension ces dernières années et concernent de plus en plus divers problèmes étrangers aux assurés *stricto sensu*. D'autres parties essayent par tous les moyens d'élargir la notion de bénéficiaire pour pouvoir également bénéficier de la procédure gratuite. La jurisprudence a accepté que la notion de bénéficiaire doive être interprétée de manière stricte mais n'est pas unanime.

La modification proposée a pour objectif de mettre un terme à la discussion visant à savoir si les établissements et les dispensateurs de soins peuvent être considérés comme des bénéficiaires au sens de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire. Le recours à la notion d'assuré social répond au désir initial du législateur de garantir la gratuité de la procédure pour les assurés sociaux dont les droits sociaux sont contestés.

Dans la mesure où il n'est pas souhaité que des bénéficiaires qui avaient introduit un recours sous l'empire de la loi ancienne se voient condamnés à des dépens auxquels ils ne s'attendaient pas, et où il faut éviter d'empiéter sur les procédures en cours et où il importe de laisser au juge saisi toute liberté quant à l'interprétation qu'il souhaite donner à l'ancienne version de l'article 1017, alinéa 2 du Code Judiciaire, il est proposé de prévoir, en dérogation à la règle générale de l'article 3 du Code Judiciaire, une disposition spécifique fixant l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition: celle-ci ne s'appliquera qu'aux recours introduits postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi » (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-2594/001, pp. 62-63).

B.7.1. Lors du remplacement de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire par l'article 129 de la loi du 13 décembre 2006, le renvoi à l'article 580, 1° à 17°, du Code judiciaire, mentionné en B.6.2, a été supprimé. Depuis lors, la disposition en cause renvoie à nouveau, en termes généraux, à l'article 580 du Code judiciaire, en ce compris le dix-huitième point de cette disposition, en vertu duquel les tribunaux du travail connaissent « des recours contre les décisions du bureau d'aide juridique ».

B.7.2. Il ressort toutefois de l'article 1017, alinéas 2 et 3, du Code judiciaire qu'une personne qui introduit un recours contre une décision du bureau d'aide juridique peut bénéficier de l'avantage de la disposition en cause pour autant seulement que le bureau d'aide juridique puisse être considéré comme une autorité ou un organisme « tenu d'appliquer les lois et règlements prévus aux articles 579, 6°, 580, 581 et 582, 1° et 2° » du Code judiciaire et que le requérant puisse être considéré comme un assuré social au sens de l'article 2, 7°, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social.

B.8. Pour répondre à la question préjudicielle, il convient donc d'opérer une distinction entre les interprétations suivantes : d'une part, les interprétations selon lesquelles soit le bureau d'aide juridique ne peut être considéré comme une autorité ou un organisme au sens de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, soit le requérant devant le tribunal du travail ne peut être considéré comme un assuré social au sens de l'article 2, 7°, de la loi du 11 avril 1995 visant à instaurer « la charte » de l'assuré social; d'autre part, l'interprétation selon laquelle le bureau d'aide juridique peut être considéré comme une autorité ou un organisme au sens précité et selon laquelle le requérant devant le tribunal du travail est un assuré social au sens précité.

*Interprétations selon laquelle le bureau d'aide juridique n'est pas une autorité ou un organisme au sens de l'article 1017 du Code judiciaire ou selon laquelle le requérant n'est pas un assuré social*

B.9.1. En vertu de l'article 2, 7°, de la loi du 11 avril 1995, il faut entendre par « assuré social » :

« Les personnes physiques qui ont droit à des prestations sociales, qui y prétendent ou qui peuvent y prétendre, leurs représentants légaux et leurs mandataires ».

Les prestations sociales visent des prestations de sécurité sociale, telles qu'elles sont énumérées à l'article 2, 1°, de la loi du 11 avril 1995.

B.9.2. Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.6.1 qu'en adoptant la disposition en cause, le législateur a voulu éviter que des parties qui bénéficiaient d'une procédure gratuite avant le transfert des litiges de sécurité sociale aux juridictions du travail puissent être condamnées aux dépens, par suite de ce transfert de compétence, lorsqu'elles succombent.

B.9.3. Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur de décider si le bénéfice de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire doit être étendu au demandeur d'aide juridique de deuxième ligne qui introduit, devant le tribunal du travail, un recours contre une décision du bureau d'aide juridique.

De ce qu'il n'a pas prévu cette extension, il ne peut se déduire qu'il aurait porté une atteinte disproportionnée aux droits de cette catégorie de personnes.

En effet, les dépens devant le tribunal du travail sont réduits à un minimum, puisqu'il n'est pas exigé de droit de rôle ou d'expédition. En ce qui concerne l'indemnité de procédure, le juge doit tenir compte de la capacité financière de la partie succombante pour diminuer le montant de l'indemnité (article 1022, alinéa 2, du Code judiciaire).

B.9.4. Dans l'interprétation selon laquelle la personne qui attaque une décision du bureau d'aide juridique devant le tribunal du travail n'est pas un assuré social au sens de l'article 2, 7°, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social, il est dès lors raisonnable que cette personne ne puisse bénéficier de la disposition en cause, même si le bureau d'aide juridique était une autorité ou un organisme tenu d'appliquer les lois et règlements prévus aux articles 579, 6°, 580, 581 et 582, 1° et 2°, du Code judiciaire.

B.10.1. Le législateur pouvait également limiter le champ d'application de la disposition en cause aux demandes introduites contre une autorité ou un organisme tenu d'appliquer les lois et règlements prévus aux articles 579, 6°, 580, 581 et 582, 1° et 2°, du Code judiciaire. En effet, si les dépens sont automatiquement mis à charge d'une autre partie que celles-là, il pourrait en résulter une rupture de l'équilibre entre les parties devant le juge.

B.10.2. Dans l'interprétation selon laquelle le bureau d'aide juridique ne peut être considéré comme une autorité ou un organisme tenu d'appliquer les lois et règlements prévus aux articles 579, 6°, 580, 581 et 582, 1° et 2°, du Code judiciaire, il est donc raisonnable que la personne qui attaque une décision du bureau d'aide juridique devant un tribunal du travail ne puisse bénéficier de la disposition en cause, même si elle était un assuré social au sens de l'article 2, 7°, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social.

B.11. Dans l'interprétation mentionnée en B.9.4 et B.10.2, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

*Interprétation selon laquelle le bureau d'aide juridique est une autorité ou un organisme au sens de l'article 1017 du Code judiciaire et selon laquelle le requérant est un assuré social*

B.12. Dans l'interprétation selon laquelle le bureau d'aide juridique est une autorité ou un organisme tenu d'appliquer les lois et règlements prévus aux articles 579, 6°, 580, 581 et 582, 1° et 2°, du Code judiciaire et selon laquelle la personne qui attaque une décision de ce bureau devant un tribunal du travail est un assuré social au sens de l'article 2, 7°, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social, il est satisfait aux conditions prévues par la disposition en cause pour que l'autorité ou l'organisme soit condamné aux dépens, sauf lorsqu'il s'agit d'une procédure téméraire ou vexatoire. Si la disposition en cause était néanmoins interprétée en ce sens qu'une personne qui introduit, auprès du tribunal du travail, un recours contre une décision du bureau d'aide juridique refusant l'aide juridique gratuite de deuxième ligne ne peut bénéficier de cette disposition, une différence de traitement non raisonnablement justifiée apparaîtrait alors entre deux catégories d'assurés sociaux. Dans cette interprétation, la question préjudicielle appelle une réponse positive.

B.13. La disposition en cause peut toutefois être interprétée en ce sens que, dans l'interprétation selon laquelle le bureau d'aide juridique est une autorité ou un organisme tenu d'appliquer les lois et règlements prévus par les articles 579, 6°, 580, 581 et 582, 1° et 2°, du Code judiciaire et selon laquelle la personne qui attaque une décision de ce bureau devant le tribunal du travail est un assuré social au sens de l'article 2, 7°, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social, elle s'applique à la personne qui attaque, devant le tribunal du travail, la décision du bureau d'aide juridique. Dans cette interprétation, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Dans l'interprétation selon laquelle soit le bureau d'aide juridique ne peut être considéré comme une autorité ou un organisme au sens de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, soit une personne qui introduit auprès du tribunal du travail un recours contre la décision d'un bureau d'aide juridique refusant l'aide juridique gratuite de deuxième ligne ne peut être considérée comme un assuré social au sens de l'article 2, 7°, de la loi du 11 avril 1995 instituant « la charte » de l'assuré social, l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution s'il est interprété en ce sens que ladite personne ne peut bénéficier de cette disposition.

- Dans l'interprétation selon laquelle le bureau d'aide juridique est une autorité ou un organisme au sens de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire et selon laquelle une personne qui introduit auprès du tribunal du travail un recours contre la décision d'un bureau d'aide juridique refusant l'aide juridique gratuite de deuxième ligne est un assuré social au sens de l'article 2, 7°, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social, l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire viole les articles 10 et 11 de la Constitution s'il est interprété en ce sens que ladite personne ne peut bénéficier de cette disposition.

- Dans l'interprétation selon laquelle le bureau d'aide juridique est une autorité ou un organisme au sens de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire et selon laquelle une personne qui introduit auprès du tribunal du travail un recours contre la décision d'un bureau d'aide juridique refusant l'aide juridique gratuite de deuxième ligne est un assuré social au sens de l'article 2, 7°, de la loi du 11 avril 1995 instituant « la charte » de l'assuré social, l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution s'il est interprété en ce sens que ladite personne peut bénéficier de cette disposition.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 17 décembre 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt