

Numéro du rôle : 4669
Arrêt n° 12/2010 du 18 février 2010

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 10, alinéas 4, 7 et 8, et à l'article 11 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, posées par la Cour du travail de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt du 18 mars 2009 en cause de l'Office national de l'emploi contre Yolanda Flores Lopez, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 25 mars 2009, la Cour du travail de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« I. L'article 10, alinéa 8, de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution s'il doit être interprété en ce sens que :

- d'une part, cet article obligeait l'ONEm, en tant qu'organisme visé à l'article 1er de la loi précitée à respecter une disposition devenue obsolète, dépourvue de toute signification en ce qui le concerne;

- alors que toutes les autres personnes morales de droit privé ou de droit public, placées dans la même situation, peuvent invoquer les dispositions des articles 703, alinéa 1er et 34 du Code judiciaire (voir arrêt de la Cour d'arbitrage du 16 décembre 1998, n° 135/98), pour ce qui concerne leur droit d'agir en justice ou d'être représentées en justice ?

II. a) L'article 10, alinéa 7, combiné avec l'article 11, de la loi sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution, s'il doit être interprété en ce sens que :

- d'une part, cet article obligerait l'organisme visé à l'article 1er de la précédente loi à être représenté par la personne visée à l'article 9 de cette même loi dans l'accomplissement des actes judiciaires, et notamment lors de l'accomplissement des formalités d'appel, en ce compris la signature de la requête d'appel;

- alors que, d'autre part, comme l'a confirmé la Cour d'arbitrage dans son arrêt du 17 mai 2000, l'article 1056, 2°, combiné avec l'article 1057 du Code judiciaire, doit être interprété en ce sens que l'article 1031^{ter} [lire : 1034^{ter}], 6°, de ce Code, qui oblige le requérant ou son avocat à signer la requête à peine de nullité, n'est pas applicable aux requêtes d'appel ?

b) L'article 10, alinéa 4, combiné avec l'article 10, alinéa 6, de la loi sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution, s'il doit être interprété en ce sens que :

- d'une part, ces dispositions obligerait un organisme visé à l'article 1er de la loi à signer une requête d'appel par l'intermédiaire de la personne visée à l'article 9 de cette même loi, même lorsque la signature des requêtes d'appel a été qualifiée d'acte de gestion journalière par le règlement d'ordre intérieur de l'organisme, conformément à l'article 10, alinéa 4;

- alors que, d'autre part, comme l'a confirmé la Cour d'arbitrage dans son arrêt du 17 mai 2000, l'article 1056, 2°, combiné avec l'article 1057 du Code judiciaire, doit être

interprété en ce sens que l'article 1034^{ter}, 6°, de ce Code, qui oblige le requérant ou son avocat à signer la requête à peine de nullité, n'est pas applicable aux requêtes d'appel ?

c) Les articles 10, alinéa 8 et 11 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, ne violent-ils pas les articles 10 et 11 de la Constitution, s'ils doivent être interprétés en ce sens que :

- d'une part, lesdits articles 10, alinéa 8 et 11 obligerait un organisme visé à l'article 1er de la loi à signer une requête d'appel, soit par l'intermédiaire de la personne visée à l'article 10, alinéa 1er de cette même loi, soit par l'intermédiaire de l'adjoint de la personne visée à cet article, soit, en cas de carence de l'adjoint, par l'intermédiaire d'un membre du personnel de l'organisme désigné par le comité de gestion, comme le prévoit l'article 11, alinéa 2;

- alors que, d'autre part, comme l'a confirmé la Cour d'arbitrage dans son arrêt du 17 mai 2000, l'article 1056, 2°, combiné avec l'article 1057 du Code judiciaire, doit être interprété en ce sens que l'article 1034^{ter}, 6°, de ce Code, qui oblige le requérant ou son avocat à signer la requête à peine de nullité, n'est pas applicable aux requêtes d'appel ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Yolanda Flores Lopez, demeurant à 1190 Bruxelles, avenue des Armures 71/01;
- l'Office national de l'emploi, dont les bureaux sont établis à 1000 Bruxelles, boulevard de l'Empereur 7-9;
- le Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 2 décembre 2009 :

- ont comparu :
 - . Me M.-L. Leburton *loco* Me F. Danjou, avocats au barreau de Nivelles, pour Yolanda Flores Lopez;
 - . Me M. Willemet, avocat au barreau de Bruxelles, pour l'Office national de l'emploi;
 - . Me P. Slegers, qui comparait également *loco* Me L. Depré et Me I. Van Kruchten, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen 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*

La Cour du travail de Bruxelles a été saisie le 28 décembre 1999 d'un appel dirigé contre un jugement du tribunal du travail du 24 novembre 1999, qui a déclaré fondé le recours exercé par Yolanda Flores Lopez contre une décision de l'Office national de l'emploi (ONEm) qui l'avait exclue du droit aux allocations de chômage.

La requête d'appel est signée par « Monsieur Wouter Langerlaert, Conseiller, pour l'Administrateur général, par délégation ».

Yolanda Flores Lopez conteste la validité de cette requête d'appel, au motif que Wouter Langerlaert ne serait pas habilité à interjeter appel pour le compte de l'ONEm. Selon elle, seuls le président du comité de gestion de l'ONEm et son administrateur général auraient conjointement le pouvoir de représenter l'organisme dans les actes judiciaires et extrajudiciaires et d'agir valablement en son nom et pour son compte, conformément à l'article 12 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale.

A titre subsidiaire, Yolanda Flores Lopez estime que, quand bien même une délégation de pouvoir pourrait être admise, celle-ci serait en l'espèce inexistante.

L'ONEm se réfère à l'article 703, alinéa 1er, du Code judiciaire. Cet article dispose que la représentation d'une personne morale se fait par l'intervention de l'organe compétent de cette personne morale, ce qui est le cas en l'espèce.

L'article 10, alinéa 8, de la loi du 25 avril 1963 serait inapplicable en l'espèce, cette disposition étant devenue obsolète puisqu'aucun litige en matière de chômage ne peut être soumis à une juridiction administrative.

Si l'article 10, alinéa 8, devait malgré tout être appliqué, l'ONEm soutient qu'il existe une différence de traitement injustifiée entre lui-même, en tant que personne morale de droit public soumise aux dispositions strictes de la loi du 25 avril 1963, et les autres personnes morales de droit privé ou de droit public qui ne doivent respecter que l'article 703 du Code judiciaire.

En outre, l'ONEm estime que la signature d'une requête d'appel n'est pas une condition essentielle pour sa recevabilité.

Dans son arrêt de renvoi, la Cour du travail de Bruxelles rappelle que, par plusieurs arrêts antérieurs et de manière constante, elle a déclaré irrecevables les requêtes introduites par l'ONEm dans des circonstances identiques. Elle rappelle d'ailleurs que la Cour de cassation s'est prononcée dans le même sens dans un arrêt du 18 septembre 2000.

Toutefois, la juridiction *a quo* constate également que l'ONEm développe une nouvelle argumentation en plaçant le débat sur le terrain de l'accès à la justice par l'allégation d'une différence de traitement injustifiée entre lui-même et les autres personnes morales de droit privé ou de droit public. C'est la raison pour laquelle la Cour du travail pose les questions préjudicielles mentionnées ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

Quant à la première question préjudicielle

A.1. L'ONEm, appelante devant la juridiction *a quo*, estime que l'article 10, alinéa 8, de la loi du 25 avril 1963 précitée « sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale » doit être interprété comme permettant à l'administrateur général de déléguer son pouvoir de représenter l'ONEm devant les juridictions du travail, étant donné qu'elles sont, depuis l'entrée en vigueur du Code judiciaire, les seules juridictions chargées de litiges relevant de l'application de la réglementation du chômage. A défaut d'une telle interprétation, l'ONEm se trouverait dans une situation discriminatoire à l'égard des autres personnes morales de droit privé ou public, puisque seul l'administrateur général de l'ONEm serait privé de la possibilité de déléguer son pouvoir de représenter l'organisme dans les litiges relevant de sa compétence.

A.2. Yolanda Flores Lopez, intimée devant la juridiction *a quo*, soutient à titre principal que la formulation de la question préjudicielle est erronée en ce qu'elle vise l'article 10, alinéa 8, et non l'article 12, seule disposition de la loi du 25 avril 1963 qui, selon elle, concerne l'action en justice.

L'article 10, alinéa 8, invoqué par l'ONEm ne viserait que la représentation de l'ONEm devant les juridictions administratives alors que seuls le président du comité de gestion de l'ONEm et son administrateur général ont conjointement le pouvoir de représenter l'organisme dans les actes judiciaires et extra-judiciaires et, notamment, d'introduire une requête d'appel, conformément à l'article 12 de la loi précitée.

A.3. Le Conseil des ministres fait valoir que l'article 703 du Code judiciaire ne règle que la question de la représentation, alors que la loi de 1963 fixe les règles relatives à la compétence des organes. Cette compétence est définie non pas sur la base des matières mais sur la base de la qualité des organes. Il en va ainsi de la personne chargée de la gestion journalière qui, outre celle-ci, peut se voir déléguer « d'autres pouvoirs » (article 10, alinéa 5). Cette personne peut elle-même recevoir le pouvoir de déléguer une partie de ses pouvoirs (article 10, alinéa 6).

Le Conseil des ministres considère que lorsque les juridictions du travail sont appelées à se prononcer sur des litiges relatifs à la légalité de décisions administratives, elles agissent en tant que juridictions administratives sur « recours judiciaire spécial ». Il faut donc entendre la notion de juridiction administrative telle qu'elle est visée à l'article 10, alinéa 8, dans un sens fonctionnel. Le Conseil des ministres renvoie à l'arrêt de la Cour n° 207/2004 du 21 décembre 2004 et estime que la Cour s'est prononcée en l'occurrence sur cette nature fonctionnelle du contrôle des juridictions du travail. Dès lors, soit la Cour constate que les juridictions du travail agissent en l'espèce comme des juridictions administratives spéciales et la représentation de la personne morale en justice doit poser comme exigence la régularité, ce qui a pour effet que la question préjudicielle appelle une réponse négative, soit la Cour estime que les juridictions du travail n'agissent pas en tant que juridictions administratives spéciales et la question préjudicielle est sans objet, puisque l'article 10, alinéa 8, ne s'applique pas dans ce cas.

Quant à la seconde question préjudicielle

A.4. L'ONEm estime que le raisonnement de la Cour dans l'arrêt n° 58/2000 du 17 mai 2000 est transposable en l'espèce : si une requête d'appel non signée est valable puisque l'appel ne constitue que la continuation d'un litige en cours, une requête d'appel mal signée doit également être acceptée. La signature de la requête d'appel n'est pas une condition nécessaire à sa validité, de sorte qu'il est inutile de s'interroger sur la compétence de la personne qui l'a signée.

A.5. Yolanda Flores Lopez soutient que la première partie de la seconde question préjudicielle est mal formulée et n'appelle pas de réponse. Quant à la deuxième partie de la seconde question, la juridiction *a quo* demande à la Cour de se prononcer sur une norme qu'elle ne peut contrôler, s'agissant en l'espèce d'un

règlement d'ordre intérieur. Enfin, la troisième partie de la question préjudicielle traite non pas de la problématique de la signature des requêtes d'appel mais de celle de l'action en justice. A cet égard, la partie appelante devant la Cour du travail observe que la juridiction *a quo* s'est abstenue de comparer les situations procédurales visées.

A.6. Le Conseil des ministres observe que, pour justifier sa thèse, l'appelante devant la juridiction *a quo* confond l'*instrumentum* qu'est la requête d'appel avec le *negotium* que constitue la décision d'interjeter appel.

Quant à la première sous-question, le Conseil des ministres rappelle que le Code judiciaire fixe les règles relatives à la validité d'un document alors que la loi du 25 avril 1963 fixe des règles relatives à la compétence de représentation et d'action. La première sous-question opère une comparaison entre les conditions de validité d'un acte intellectuel et les conditions de validité d'un document.

La sous-question n'ayant donc pour objet que de comparer des situations incomparables, elle n'appelle pas de réponse.

Quant à la deuxième sous-question, l'interprétation du juge *a quo* ne peut trouver aucune justification puisque cette interprétation viole le texte même et l'objet de l'article 10, alinéas 4 et suivants, de la loi du 25 avril 1963.

Cette sous-question compare la validité d'une décision avec la validité d'un document qui ne s'y assimile pas. De plus, la distinction découlant de l'interprétation proposée par le juge n'est pas raisonnablement justifiée et ne pourrait l'être dès lors que le législateur n'a pas pu vouloir justifier une interprétation qui vide de tout sens la possibilité de délégation prévue à l'article 10, alinéa 4, de la loi du 25 avril 1963.

Si la Cour devait estimer que la comparaison précitée est malgré tout possible et, ensuite, constater une discrimination, cette discrimination ne pourrait exister qu'en raison d'une interprétation dérogatoire de la loi. L'interprétation utile de la même disposition pourrait justifier le traitement différent et donc conduire à une réponse négative à la question préjudicielle.

Quant à la troisième sous-question, elle opère, elle aussi, une comparaison inopérante, selon le Conseil des ministres, et, partant, n'appelle pas de réponse.

- B -

Quant à la première question préjudicielle

B.1. La première question préjudicielle porte sur les conditions dans lesquelles la personne chargée de la gestion journalière de l'Office national de l'emploi (ONEm), à savoir l'administrateur général (articles 1er et 3 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage), peut, conformément à l'article 10, alinéa 8, de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, déléguer à un ou plusieurs membres du personnel son pouvoir de la représenter

devant les juridictions, en comparaison avec le mode de représentation en justice des personnes morales prévu par l'article 703, alinéa 1er, du Code judiciaire.

B.2. L'article 10 de la loi du 25 avril 1963 précitée dispose :

« La personne chargée de la gestion journalière exécute les décisions du comité de gestion; elle donne à ce dernier toutes informations et soumet toutes propositions utiles au fonctionnement de l'organisme.

Elle assiste aux réunions du comité de gestion.

Elle dirige le personnel et assure, sous l'autorité et le contrôle du comité de gestion, le fonctionnement de l'organisme.

Elle exerce les pouvoirs de gestion journalière définis par le règlement d'ordre intérieur.

Le comité de gestion peut lui déléguer d'autres pouvoirs déterminés.

Pour faciliter l'expédition des affaires, le comité de gestion peut, dans les limites et conditions qu'il détermine, autoriser la personne appelée à assumer la gestion journalière, à déléguer une partie des pouvoirs qui lui sont conférés, ainsi que la signature de certaines pièces et correspondances.

La personne chargée de la gestion journalière représente l'organisme dans les actes judiciaires et extrajudiciaires et agit valablement en son nom et pour son compte, sans avoir à justifier d'une décision du comité de gestion.

Elle peut cependant, avec l'accord du comité de gestion, déléguer à un ou plusieurs membres du personnel, son pouvoir de représenter l'organisme devant les juridictions administratives dans les litiges relatifs aux droits résultant d'une réglementation de sécurité sociale ».

B.3.1. Selon l'ONEm, la disposition en cause ferait une différence de traitement injustifiée entre les organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale qui tombent dans le champ d'application de l'article 1er de la loi du 25 avril 1963 et les autres personnes morales de droit privé ou de droit public en ce que seuls les premiers se verraient imposer l'obligation de respecter une disposition plus stricte, devenue obsolète et dépourvue de toute signification en ce qui concerne l'ONEm, alors que les autres personnes morales peuvent invoquer l'article 703, alinéa 1er, et l'article 34 du Code judiciaire pour ce qui concerne leur droit d'agir en justice.

B.3.2. Il ressort de la motivation de la décision de renvoi que la recevabilité de la requête d'appel introduite au nom de l'ONEm contre le jugement rendu par le tribunal du travail est contestée au motif qu'elle a été déposée et signée par une personne qui n'a pas reçu la délégation dans les conditions prévues par l'article 10, alinéa 8, de la loi précitée du 25 avril 1963.

B.3.3. Seul l'article 10, alinéa 8, de la loi précitée est visé dans la première question préjudicielle.

Cette disposition ne permettant une délégation « à un ou plusieurs membres du personnel » que « devant les juridictions administratives », il y a lieu d'appliquer, pour les actes judiciaires devant d'autres juridictions, l'article 12 précité de la même loi aux termes duquel l'organisme est représenté conjointement par la personne chargée de la gestion journalière et par le président, sous réserve des remplacements permis par le même article en cas d'empêchement (Cass., 18 septembre 2000, *Pas.*, 2000, N° 475; Cass., 18 mars 2002, *Pas.*, 2002, N° 187).

B.4.1. Il ressort de la décision qui interroge la Cour qu'est seul en cause le pouvoir d'agir en justice au nom de l'ONEm pour prendre la décision d'interjeter appel d'un jugement du tribunal du travail.

La Cour limite son examen à cette seule hypothèse.

B.4.2. Aux termes de l'article 703 du Code judiciaire, les personnes morales ne peuvent agir en justice qu'à l'intervention de leurs organes compétents, ce qui n'empêche pas que le législateur autorise la délégation de ce pouvoir à d'autres personnes, telles que des membres du personnel qui n'ont pas la qualité d'organe.

B.4.3. Ainsi, l'administrateur général de l'Office national des pensions peut « avec l'accord du comité de gestion, déléguer à un ou plusieurs membres du personnel son pouvoir de représenter l'organisme devant les juridictions judiciaires et administratives » (article 19 de la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses, modifiant les

alinéas 6 et 7 de l'article 49 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés). De même, dans les litiges visés à l'article 580, 8°, c, du Code judiciaire, le centre public d'action sociale peut comparaître notamment « par un membre effectif ou un membre du personnel délégué par lui » (article 728, § 3, alinéa 4, du Code judiciaire). L'Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREm) peut agir en justice par un fonctionnaire de cet Office délégué à l'initiative de son administrateur général (article 17, alinéa 8, du décret de la Région wallonne du 16 décembre 1988).

B.4.4. Cette délégation du pouvoir d'agir en justice se justifie tout autant pour l'ONEm, qui gère un nombre considérable de dossiers et doit décider d'exercer des recours dans des délais prévus à peine d'irrecevabilité.

B.4.5. En ce qu'elle ne permet pas de déléguer le pouvoir d'agir devant les juridictions du travail au nom de l'ONEm à un ou des membres de son personnel, avec l'accord du comité de gestion, la disposition en cause établit une différence de traitement qui n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.4.6. Toutefois, l'article 10, alinéa 8, de la loi du 25 avril 1963 peut également s'interpréter en ce sens que pour tous les litiges portant sur des droits résultant de la réglementation du chômage, une délégation de pouvoir de représentation est possible pour les litiges introduits devant les juridictions du travail.

En effet, depuis l'entrée en vigueur de l'article 580, 2°, du Code judiciaire (loi du 10 octobre 1967), le tribunal du travail connaît des contestations relatives aux droits et obligations des travailleurs salariés et apprentis et de leurs ayants droit résultant des lois et règlements prévus dans cet article, parmi lesquels les lois et réglementations en matière de chômage.

B.4.7. Dans cette interprétation, l'article 10, alinéa 8, de la loi du 25 avril 1963 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Quant à la seconde question préjudicielle

B.5. Compte tenu de la réponse donnée à la première question préjudicielle et de ce qu'aux termes mêmes de la décision de renvoi, la question de la qualité du signataire de l'acte d'appel est liée à celle de la recevabilité de l'acte d'appel introduit par l'organe à l'intervention duquel l'ONEm peut agir en justice, c'est au juge *a quo* qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la seconde question préjudicielle est encore utile pour la solution du litige.

B.6. La seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Dans l'interprétation selon laquelle il ne s'applique pas aux procédures introduites par l'Office national de l'emploi devant les juridictions du travail, l'article 10, alinéa 8, de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

- Dans l'interprétation selon laquelle il s'applique également aux procédures introduites par l'Office national de l'emploi devant les juridictions du travail, l'article 10, alinéa 8, de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

- La seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

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 18 février 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens