

Numéro du rôle : 4975
Arrêt n° 83/2011 du 18 mai 2011

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 1022 du Code judiciaire, dans sa version antérieure à sa modification par la loi du 21 février 2010, posée par le Tribunal du travail de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

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

Par jugement du 17 juin 2010 en cause de l'Auditeur du travail contre la société de droit français « Ségula Ingénierie et Maintenance S.A.S. », en présence de Didier Limelette et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 28 juin 2010, le Tribunal du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1022 du Code judiciaire (avant sa modification par la loi du 21 février 2010) viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'une indemnité de procédure peut être mise à charge de l'Etat belge lorsque l'Auditorat du travail succombe à son action intentée sur pied de l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire alors que sur base de l'article 162*bis* du Code d'instruction criminelle, l'Etat belge ne peut se voir réclamer aucune indemnité de procédure lorsque le Ministère public intente une action publique qui se termine par un non-lieu ou un acquittement ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- l'auditeur du travail de Bruxelles;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 23 mars 2011 :

- ont comparu :
  - C. Dedoyard, premier substitut de l'auditeur du travail de Bruxelles;
  - Me F. Tulkens, qui comparaisait également *loco* Me P. Peeters, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs F. Daoût et E. Derycke ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

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

L'auditeur du travail a formé une action sur pied de l'article 138*bis* du Code judiciaire à l'encontre de la société de droit français « Ségula Ingénierie et Maintenance S.A.S. » auprès du Tribunal du travail de Bruxelles en vue de faire constater par le Tribunal la commission par cette société d'une série d'infractions. Plusieurs travailleurs ont introduit une demande en intervention volontaire.

Le Tribunal du travail de Bruxelles a considéré les demandes irrecevables pour non-respect de la loi sur l'emploi des langues en matière judiciaire.

Concernant les dépens, la société « Ségula Ingénierie et Maintenance S.A.S. » sollicite la condamnation de l'auditorat du travail à une indemnité de procédure évaluée à 1 200 euros. Elle sollicite par ailleurs la condamnation de plusieurs parties à une indemnité de procédure de 15 000 euros en justifiant cette demande par le fait qu'elles ont introduit une demande en intervention volontaire agressive, en réclamant une condamnation à sa charge.

Selon le Tribunal, tant l'auditorat du travail que les parties ayant formé une intervention volontaire agressive sont des parties succombantes au sens de l'article 1017, alinéa 1er, du Code judiciaire.

Concernant la possibilité de réclamer une indemnité de procédure à charge de l'Etat belge en raison d'actions introduites par l'auditorat du travail, le Tribunal rappelle le contenu de l'article 2 de la loi du 21 février 2010 qui a modifié l'article 1022 du Code judiciaire. Il rappelle l'intention du législateur telle qu'elle apparaît des travaux préparatoires. Il relève enfin que si, par application de l'article 5 de la loi, l'article 2 est applicable aux affaires en cours au moment de son entrée en vigueur, l'article 6 a prévu que l'entrée en vigueur serait fixée par arrêté royal, lequel est actuellement inexistant. Après avoir soumis aux parties la question de savoir s'il n'y avait pas une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, le Tribunal estime justifié de poser à la Cour constitutionnelle la question qui a été précisée ci-dessus.

### III. *En droit*

- A -

#### *Position de l'auditorat du travail de Bruxelles*

A.1.1. Selon l'auditorat du travail de Bruxelles, l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire, introduit par la loi du 3 décembre 2006, prévoit une action civile qui constitue un nouveau mode d'action de l'auditeur du travail dans le cadre de sa mission pénale. Cette action civile s'inscrit clairement dans une perspective de dépenalisation du droit pénal social. Il s'agit d'une réelle alternative à l'action publique.

S'agissant d'une action civile, ce sont les règles du Code judiciaire qui s'appliquent dans son intégralité. Par conséquent, en ce qui concerne les dépens, il y a lieu d'appliquer l'article 1022 du Code judiciaire ainsi que l'arrêté royal du 26 octobre 2007 « fixant le tarif des indemnités de procédure visées à l'article 1022 du Code judiciaire et fixant la date d'entrée en vigueur des articles 1er à 13 de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétabilité des honoraires et des frais d'avocat ».

A.1.2. L'article 2 de la loi du 21 février 2010 n'étant pas encore entré en vigueur, l'auditorat pourrait être condamné aux dépens de l'instance. Une telle application de l'article 1022 du Code judiciaire, avant la modification apportée par la loi du 21 février 2010, dans le cadre d'une procédure basée sur l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire, est discriminatoire; elle conduit à une distinction non justifiée selon le type de procédure, pénale ou civile, intentée par l'auditorat du travail à l'encontre de l'auteur d'une infraction en matière de droit pénal social. Or, ces deux procédures constituent deux alternatives possibles à l'issue d'une seule et même information pénale. Dans les deux cas, l'auditorat agit dans l'intérêt général.

Cette différence de traitement ne peut être justifiée objectivement et raisonnablement. Elle est d'ailleurs à l'origine de la loi du 21 février 2010, comme le font apparaître les travaux préparatoires qui font allusion à l'arrêt de la Cour n° 183/2008 du 18 décembre 2008.

La partie relève enfin que les travaux préparatoires de la loi relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat considèrent également que le ministère public, lorsqu'il exerce les poursuites, représente l'intérêt général et ne peut pas être mis sur le même pied qu'une partie civile. La partie conclut dès lors que la question appelle une réponse positive.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.2.1. Se fondant sur les travaux préparatoires de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat et de la loi du 21 février 2010 précitée ainsi que sur les arrêts de la Cour constitutionnelle n° 182/2008 du 18 décembre 2008 et n° 11/2010 du 18 février 2010, le Conseil des ministres estime que la différence de traitement dénoncée par la question préjudicielle ne peut se justifier de manière objective, pertinente et raisonnable.

A.2.2. Lors de l'élaboration de la loi du 21 avril 2007, le législateur a expressément prévu que le système des indemnités de procédure ne serait pas applicable aux relations entre le prévenu et l'Etat dans le cadre des actions diligentées par le ministère public devant les juridictions répressives. Cette réforme n'avait pas pris en compte les situations spécifiques d'intervention du ministère public devant les juridictions civiles qui sont soumises au droit commun du nouveau système d'indemnités de procédure depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 avril 2007.

Le législateur a pris cette situation en compte par la loi du 21 février 2010 dans un souci d'homogénéisation qui est clairement exprimé dans les travaux préparatoires. La *ratio legis* de cette modification est d'aligner le régime réservé à une catégorie de personnes, l'Etat belge, dans le cadre des procédures civiles (en ce compris devant les juridictions du travail) sur le régime réservé à cette catégorie dans le cadre des procédures pénales. *A contrario*, il apparaît que le régime réservé à l'Etat entre 2007 et 2010 est différencié; cette distinction ne repose pas sur une justification objective, pertinente et raisonnable, dès lors que la mission de défense de l'intérêt général en toute indépendance spécifiquement dévolue au ministère public est identique, quelle que soit la juridiction devant laquelle il intervient. Le Conseil des ministres conclut que la question préjudicielle appelle une réponse positive.

- B -

#### B.1. 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 ».

L'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire dispose :

« Pour les infractions aux lois et règlements qui relèvent de la compétence des juridictions du travail et qui touchent l'ensemble ou une partie des travailleurs d'une entreprise, l'auditeur du travail peut d'office, conformément aux formalités du présent Code, intenter une action auprès du tribunal du travail, afin de faire constater les infractions aux dites lois et aux dits règlements.

En cas de concours ou de connexité desdites infractions avec une ou plusieurs infractions à d'autres dispositions légales qui ne sont pas de la compétence des juridictions du travail, l'auditeur du travail transmet une copie du dossier au procureur du Roi, en vue de l'exercice de l'action publique pour ces dernières infractions.

L'action visée à l'alinéa 1er ne peut plus être exercée si l'action publique a été intentée ou si, conformément à l'article 7, § 4, alinéa 2, de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales, la notification du montant de l'amende administrative a eu lieu ».

B.2. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 1022 du Code judiciaire, avant sa modification par la loi du 21 février 2010, en ce qu'une indemnité de procédure peut être mise à charge de

l'Etat belge lorsque l'auditorat du travail succombe à son action intentée sur pied de l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire.

Le juge *a quo* compare cette situation avec celle qui résulte de l'article 162*bis* du Code d'instruction criminelle, selon lequel l'Etat belge ne peut se voir réclamer aucune indemnité de procédure lorsque le ministère public intente une action publique qui se termine par un non-lieu ou un acquittement.

B.3.1. L'article 162*bis* du Code d'instruction criminelle dispose :

« Tout jugement de condamnation rendu contre le prévenu et les personnes civilement responsables de l'infraction les condamnera envers la partie civile à l'indemnité de procédure visée à l'article 1022 du Code judiciaire.

La partie civile qui aura lancé une citation directe et qui succombera sera condamnée envers le prévenu à l'indemnité visée à l'article 1022 du Code judiciaire. L'indemnité sera liquidée par le jugement ».

B.3.2. Dans son arrêt n° 182/2008 du 18 décembre 2008 portant sur les recours en annulation de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, la Cour s'est prononcée sur la différence de traitement au détriment de l'inculpé bénéficiant d'un non-lieu ou du prévenu acquitté lorsque l'action publique a été mise en mouvement par le ministère public ou par une juridiction d'instruction.

Elle a jugé :

« en raison de la mission qui est dévolue au ministère public, le législateur a pu considérer qu'il ne convenait pas d'étendre à son égard un système selon lequel une indemnité de procédure serait due chaque fois que son action reste sans effet.

Sans doute le législateur pourrait-il organiser à charge de l'Etat, en faveur de ceux qui font l'objet d'une décision d'acquiescement ou de non-lieu, un système d'indemnisation qui tienne compte des spécificités du contentieux pénal ».

B.4.1. La loi du 21 février 2010 « modifiant les articles 1022 du Code judiciaire et 162*bis* du Code d'instruction criminelle et abrogeant l'article 6 de la loi du 2 août 2002 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales » insère à l'article 1022 du Code judiciaire un alinéa 8 qui dispose :

« Aucune indemnité n'est due à charge de l'Etat :

1° lorsque le ministère public intervient par voie d'action dans les procédures civiles conformément à l'article 138*bis*, § 1er;

2° lorsque l'auditorat du travail intente une action devant les juridictions du travail conformément à l'article 138*bis*, § 2 ».

En vertu de l'article 6 de la loi du 21 février 2010, cette nouvelle disposition entrera en vigueur à une date que le Roi fixera.

B.4.2. Il ressort des travaux préparatoires de cette loi que le législateur a voulu corriger une série d'imperfections de la loi du 21 avril 2007 précitée qui sont sources d'injustices (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2313/004, p. 4), et qu'il a voulu tenir compte de l'arrêt n° 182/2008 précité. Il a notamment prévu deux exonérations nouvelles « afin de permettre au ministère public [et à l'auditorat du travail] d'exercer [leur] action en toute indépendance sans tenir compte du risque financier lié au procès » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2313/001, p. 6).

Selon l'article 5 de la loi du 21 février 2010, le nouvel alinéa 8 de l'article 1022 du Code judiciaire sera applicable aux affaires en cours au moment de son entrée en vigueur.

Le législateur a justifié cette application par un souci d'égalité :

« En effet, dans un souci d'égalité et de non-discrimination, il convient de prévoir que les parties seront traitées de manière identique relativement à la question de la répétibilité » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2313/001, p. 7).

B.5.1. Aux termes de l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire, l'action de l'auditeur du travail vise à faire constater par le tribunal du travail les infractions aux lois et règlements qui relèvent de la compétence des juridictions du travail.

B.5.2. En outre, l'article 20*bis* du titre préliminaire du Code de procédure pénale, inséré par l'article 2 de la loi du 3 décembre 2006 contenant diverses dispositions en matière de droit pénal social, dispose :

« L'action publique est également éteinte par l'exercice de l'action exercée par le ministère public devant les juridictions du travail en vertu de l'article 138*bis*, § 2, alinéa 1er, du Code judiciaire ».

B.5.3. Bien que le tribunal du travail ne soit pas compétent pour condamner pénalement la personne poursuivie, l'action de l'auditeur du travail fondée sur l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire est, sous ces deux aspects, comparable à l'action publique intentée devant le juge répressif par le ministère public, en ce compris l'auditeur du travail.

B.6.1. Dans son avis sur l'avant-projet devenu la loi du 3 décembre 2006 « modifiant diverses dispositions légales en matière de droit pénal social », le Conseil d'Etat a souligné que l'action de l'auditeur du travail fondée sur l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire se distingue de l'action intentée par une partie civile. Le Conseil d'Etat considère en particulier ce qui suit :

« Il n'est du reste pas recommandé d'employer le terme ' action civile ', d'une part, parce que l'action du ministère public, dont le projet prévoit la mise en place, va au-delà des intérêts purement civils des intéressés et, d'autre part, parce que l'emploi de ce terme pourrait être source de confusion avec l'action civile visée notamment aux articles 4 et 5 du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle.

Les auteurs du projet seraient dès lors bien avisés de chercher une dénomination plus appropriée pour l'action du ministère public dont question à l'article 138, alinéa 4, en projet, du Code judiciaire » (Conseil d'Etat, section de législation, chambres réunies, avis du 13 mai 2004, *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-1610/001, p. 25).

B.6.2. En réponse à cet avis, « les termes ‘ action civile ’ [à l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire] ne sont plus utilisés afin d'éviter toute confusion » (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-1610/008, p. 5).

B.6.3. Au cours des travaux préparatoires de la loi du 3 décembre 2006 modifiant diverses dispositions légales en matière de droit pénal social, il a également été souligné qu'il « ne s'agit pas ici d'exercer une action dans l'intérêt des travailleurs exclusivement » (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-1610/008, p. 8, Sénat, 2006-2007, n° 3-1755/2, p. 6).

B.6.4. Il ressort à suffisance de ce qui précède que l'action de l'auditeur du travail fondée sur l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire poursuit l'intérêt général.

B.7. Dans son arrêt précité n° 182/2008, la Cour a estimé que les différences fondamentales entre le ministère public et la partie civile peuvent justifier la non-application à charge de l'Etat du système d'indemnisation forfaitaire prévu par la loi du 21 avril 2007. En traitant différemment le ministère public et la partie civile, le législateur n'a donc pas méconnu les règles de l'égalité et de la non-discrimination.

B.8. Lors de l'élaboration de la loi du 21 avril 2007, le législateur a toutefois perdu de vue l'action de l'auditeur du travail fondée sur l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire. Les règles d'égalité et de non-discrimination commandent de traiter ces actions exercées par un organe public au nom de l'intérêt général et en toute indépendance de la même manière que les actions publiques. C'est pour rétablir cette égalité de traitement qu'est intervenu l'article 2, 3°, de la loi du 21 février 2010. Dans un souci d'égalité, le législateur a, en outre, voulu que cette modification s'applique aux affaires en cours au moment de l'entrée en vigueur de la loi (article 5 de la loi du 21 février 2010).

B.9. En ce qu'une indemnité de procédure peut être mise à charge de l'Etat belge lorsque l'auditeur du travail qui intente l'action visée à l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire

succombe, l'article 1022 du Code judiciaire, avant l'entrée en vigueur de l'article 2, 3°, de la loi du 21 février 2010, n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

En ce qu'une indemnité de procédure peut être mise à charge de l'Etat belge lorsque l'auditorat du travail succombe à son action intentée sur pied de l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire, avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 février 2010, l'article 1022 du Code judiciaire viole 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 constitutionnelle, à l'audience publique du 18 mai 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse