

Numéro du rôle : 4691
Arrêt n° 18/2010 du 25 février 2010

ARRET

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, posée par la Cour d'appel d'Anvers.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

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

Par arrêt du 21 avril 2009 en cause de Jozef Verstreepen contre le Service des pensions du secteur public et le Service public fédéral Finances, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 28 avril 2009, la Cour d'appel d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il limite son application à l'autorité ou à l'organisme tenus d'appliquer les lois et règlements prévus aux articles (579, 6°,) 580, 581 et 582, 1° et 2°, et en ce qu'il ne l'étend pas à l'autorité ou aux organismes tenus d'appliquer les lois et règlements analogues en matière de sécurité sociale du personnel de la fonction publique ? ».

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 12 janvier 2010 :

- 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. De Groot et J. Spreutels 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*

Le 1er novembre 1988, Jozef Verstreepen a été pensionné en qualité de postier de première classe pour cause d'incapacité physique. En raison de son mariage le 22 mai 2004, le montant de sa pension a été réduit à partir du 1er octobre 2005. Etant donné qu'il estime que cette mesure le discrimine par rapport aux cohabitants non mariés bénéficiaires d'une pension du secteur public, il a cité le Service des pensions du secteur public et le Service public fédéral Finances devant le Tribunal de première instance de Turnhout. Après que ce Tribunal eut déclaré son action non fondée, il a interjeté appel de cette décision auprès de la Cour d'appel d'Anvers.

La Cour d'appel estime elle aussi que l'action est dépourvue de fondement. En ce qui concerne les dépens, Jozef Verstreepen fait valoir que l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire crée une différence de traitement, pour laquelle n'existe pas de justification raisonnable, entre les assurés sociaux, selon qu'ils sont travailleurs salariés ou fonctionnaires. Le juge *a quo* estime qu'il est nécessaire, avant de statuer sur les dépens, de poser à la Cour une question préjudicielle à ce sujet.

### III. En droit

- A -

A.1. Le Conseil des ministres expose que la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat a donné un nouveau contenu à l'indemnité de procédure visée à l'article 1022 du Code judiciaire, en ce sens qu'il faut désormais comprendre par là l'intervention forfaitaire dans les frais et honoraires de l'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause. La disposition en cause comporte une exception à la règle générale, qui prévoit qu'en ce qui concerne les actions intentées par ou contre l'assuré social en personne, l'autorité publique ou l'organisme tenus d'appliquer les lois et règlements prévus aux articles 579, 6°, 580, 581 et 582, 1° et 2°, du Code judiciaire sont en principe condamnés aux dépens.

A.2. Le Conseil des ministres souligne que bien que la question posée soit formulée de manière large, la contestation pendante devant le juge *a quo* porte sur un prétendu traitement inégal des travailleurs salariés et des fonctionnaires sur le plan des contestations en matière de pension. Il estime dès lors que l'examen de la question préjudicielle peut être limité à ces contestations.

A.3. Le Conseil des ministres expose que la disposition en cause constitue une exception à une règle générale et qu'elle doit dès lors s'interpréter de manière restrictive.

En liant l'application de cette disposition aux contestations pour lesquelles le tribunal du travail est exclusivement compétent *ratione materiae*, le législateur a jugé souhaitable de limiter l'exception à la règle générale à certaines contestations en matière de sécurité sociale dont seuls les tribunaux du travail peuvent connaître.

En vertu de l'article 580 du Code judiciaire, le tribunal du travail est compétent pour les contestations relatives aux droits et obligations des travailleurs salariés et apprentis en ce qui concerne la pension de retraite et la pension de survie. Selon une jurisprudence constante, entre autres de la Cour de cassation, le tribunal du travail n'est pas compétent pour connaître des contestations relatives à la pension de retraite et de survie du personnel de la fonction publique. Ces contestations relèvent de la compétence du tribunal de première instance, parce que les pensions en question ont été instituées par une loi ou un règlement spécifiques ou en vertu de ceux-ci et parce qu'elles sont considérées comme un salaire différé. Tout ceci a pour effet que la disposition en cause ne s'applique pas aux contestations en matière de pension opposant un fonctionnaire à la retraite au Service des pensions du secteur public. En effet, l'applicabilité de cette disposition est liée à la compétence matérielle du tribunal du travail.

A.4.1. Selon le Conseil des ministres, les fonctionnaires ne peuvent être comparés aux travailleurs salariés en matière de régime des pensions, tant le régime qui leur est applicable diffère du régime applicable aux travailleurs salariés, en ce qui concerne le but, le mode de financement et les conditions d'octroi de la pension. Les catégories visées n'étant pas comparables, le principe d'égalité et de non-discrimination ne serait pas violé.

A.4.2. Indépendamment de ce constat, il n'y a pas de traitement inégal, selon le Conseil des ministres, puisque le régime des pensions applicable aux fonctionnaires est financé par l'autorité publique. Pour cette raison, ce régime ne fait pas partie de la sécurité sociale, laquelle est basée sur les cotisations sociales payées par les travailleurs salariés, les employeurs et les travailleurs indépendants. La pension du secteur public est du reste qualifiée par la doctrine de « salaire différé ».

Il est dès lors raisonnablement justifié, selon le Conseil des ministres, qu'une contestation en matière de pension opposant l'autorité publique et un fonctionnaire ne relève pas du champ d'application de la disposition en cause, puisque cette disposition s'applique exclusivement à des contestations relatives à la sécurité sociale, dont les pensions du secteur public ne font pas partie.

A.4.3. Selon le Conseil des ministres, une contestation relative à la pension d'un fonctionnaire pourrait éventuellement être comparée à une contestation portant sur la rémunération d'un travailleur salarié. En effet, dans le cas d'un fonctionnaire, une contestation en matière de pension est une contestation relative à un salaire différé. En vertu de l'article 578 du Code judiciaire, le tribunal du travail connaît des contestations relatives à la rémunération des travailleurs salariés. Si le travailleur succombe dans son action, il doit payer les dépens, puisque, dans le cadre de cette contestation, il ne peut se prévaloir de la disposition en cause. Il en va de même

pour le fonctionnaire en ce qui concerne les contestations relatives à sa pension, laquelle doit être considérée comme un salaire différé. Il n'y a donc pas de différence de traitement.

- B -

B.1. L'article 1017 du Code judiciaire, modifié en dernier lieu par l'article 128 de la loi programme (I) du 27 décembre 2006, 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. Il ressort des faits de la cause, de la motivation de la décision de renvoi et du libellé de l'ensemble des dispositions visées à l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire que la Cour est invitée à statuer sur la compatibilité de cette disposition législative avec les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où, en renvoyant à l'article 580, 2°, du Code judiciaire, cette disposition instaure une différence de traitement entre deux catégories d'assurés sociaux : d'une part, le travailleur salarié qui introduit une demande en justice contre l'autorité ou l'organisme tenu d'appliquer les lois et règlements visés à l'article 580, 2°, du Code judiciaire et, d'autre part, le membre du personnel statutaire de la fonction publique qui introduit une demande en justice contre l'autorité ou l'organisme tenu d'appliquer les lois et règlements analogues relatifs à la sécurité sociale propre à ce type de personnel.

Seul le premier a la garantie que, sauf en cas de demande téméraire ou vexatoire, il ne sera pas condamné aux dépens.

B.3.1. L'article 1017, alinéa 1er, 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'exception, contenue dans la disposition en cause, a été instaurée 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. Lors des travaux préparatoires de cette disposition, il a été déclaré à ce sujet :

« L'article 14 [actuellement 15] 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 (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.3.2. Il apparaît que, par la disposition en cause, le législateur a voulu éviter, à l'origine, que des parties qui bénéficiaient d'une procédure gratuite avant le transfert des litiges en matière de sécurité sociale aux juridictions du travail puissent, par suite de ce transfert de compétence, être condamnées aux dépens lorsqu'elles succombent.

B.4. Avant le transfert des contestations en matière de sécurité sociale aux juridictions du travail, les victimes d'accidents du travail, entre autres, bénéficiaient d'une procédure gratuite en vertu de la loi du 20 mars 1948 complétant, en ce qui concerne les frais de procédure, les lois coordonnées sur les accidents du travail.

Il peut être déduit des travaux préparatoires de cette loi que le législateur a voulu éviter que les victimes d'accidents du travail soient amenées à « accepter une offre [d'indemnité] insuffisante par crainte d'avoir à supporter des frais de justice » (*Doc. parl.*, Sénat, 1946-1947, n° 153, p. 2).

B.5. Le fait que le législateur, par la disposition en cause, souhaitait, de manière plus générale, faciliter l'accès à la justice de l'assuré social dont les droits sociaux sont contestés est expressément confirmé dans les travaux préparatoires de l'article 129 de la loi du 13 décembre 2006 portant dispositions diverses en matière de santé, qui a remplacé l'alinéa 2 de l'article 1017 du Code judiciaire, afin de préciser notamment que seuls les assurés sociaux au sens de l'article 2, alinéa 1er, 7°, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social peuvent se prévaloir de cette disposition. A ce sujet, il a été déclaré ce qui suit 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 essaient 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 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-2594/001, pp. 62-63).

B.6.1. En vertu de l'article 2, alinéa 1er, 7°, de la loi du 11 avril 1995, il faut entendre par « assurés sociaux » :

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

B.6.2. Par prestations sociales, l'on entend les prestations de sécurité sociale, telles qu'elles sont énumérées à l'article 2, alinéa 1er, 1°, de la loi du 11 avril 1995.

Cet article dispose :

« Pour l'exécution et l'application de la présente loi et de ses mesures d'exécution, on entend par :

1° ' sécurité sociale ' :

a) l'ensemble des branches reprises à l'article 21 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, y compris celles de la sécurité sociale des marins de la marine marchande et des ouvriers mineurs;

b) l'ensemble des branches visées sous le a), dont l'application est étendue aux personnes occupées dans le secteur public, et les branches du secteur public qui remplissent une fonction équivalente aux branches visées sous le a);

[...] ».

B.6.3. Il résulte de ce qui précède que les régimes du secteur public qui remplissent une fonction analogue à celle des régimes de sécurité sociale applicables aux travailleurs salariés (article 21 de la loi du 29 juin 1981) doivent être considérés comme relevant de la sécurité sociale et que les personnes qui ont droit à ces prestations de sécurité sociale doivent être considérées comme « assurés sociaux » au sens de l'article 2, alinéa 1er, 7°, de la loi du 11 avril 1995.

B.7. En ce qu'elle est applicable aux contestations entre les assurés sociaux et l'autorité ou l'organisme tenus d'appliquer les lois et règlements relatifs à la sécurité sociale, visés à l'article 580, 2° du Code judiciaire, mais non aux contestations entre les assurés sociaux et l'autorité ou l'organisme tenus d'appliquer les lois et règlements analogues relatifs à la sécurité sociale du personnel statutaire de la fonction publique, la disposition en cause crée une différence de traitement entre deux catégories d'assurés sociaux qui n'est pas

raisonnablement justifiée, eu égard à l'objectif poursuivi par la disposition en cause, à savoir la simplification de l'accès à la justice pour les assurés sociaux dont les droits sont contestés. En effet, le risque d'être condamné aux dépens constitue pour les membres du personnel statutaire de la fonction publique dont les droits sociaux sont contestés, tout autant que pour les travailleurs salariés, une restriction de l'accès à la justice.

B.8. En ce qu'elle ne prévoit pas 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 tenus d'appliquer les lois et règlements relatifs à la sécurité sociale du personnel statutaire de la fonction publique analogues aux lois et règlements relatifs à la sécurité sociale des travailleurs salariés, visés à l'article 580, 2°, du Code judiciaire, en ce qui concerne les demandes introduites par les assurés sociaux, la disposition en cause n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.9. Dès lors que cette lacune est située dans le texte soumis à la Cour, il appartient au juge *a quo* de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée par celle-ci, puisque ce constat est exprimé en des termes suffisamment précis et complets pour permettre que la disposition en cause soit appliquée dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.10. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative.



Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne prévoit pas 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 tenus d'appliquer les lois et règlements relatifs à la sécurité sociale du personnel statutaire de la fonction publique analogues aux lois et règlements relatifs à la sécurité sociale des travailleurs salariés, visés à l'article 580, 2°, du Code judiciaire, en ce qui concerne les demandes introduites par les assurés sociaux.

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 25 février 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt