

Numéro du rôle : 6125
Arrêt n° 166/2015 du 26 novembre 2015

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 1022 du Code judiciaire, tel qu'il a été remplacé par l'article 7 de la loi du 21 avril 2007 et modifié par l'article 2 de la loi du 22 décembre 2008, posée par le Tribunal du travail de Mons et de Charleroi, division Mons.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

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

Par jugement du 8 décembre 2014 en cause de B.M. contre le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 22 décembre 2014, le Tribunal du travail de Mons et de Charleroi, division Mons, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1022 du Code judiciaire tel qu'inséré par l'article 7 de la loi du 21 avril 1997 [lire : 2007] et modifié par l'article 2 de la loi du 22 décembre 2008 (avant ses modifications par l'article 2 de la loi du 21 février 2010 et l'article 17 de la loi du 25 avril 2014) viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'une indemnité de procédure peut être mise à charge du contrevenant lorsqu'il succombe dans une action intentée contre une décision lui infligeant une amende administrative visée par le Code pénal social devant le tribunal du travail, alors qu'il ne peut se voir réclamer cette indemnité, lorsqu'il est poursuivi par le ministère public devant une juridiction pénale et que la prévention mise à sa charge est déclarée établie par cette juridiction ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- B.M., assisté et représenté par Me P.-J. Cauchies, avocat au barreau de Mons;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me B. Renson, avocat au barreau de Bruxelles.

Le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 16 septembre 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 14 octobre 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 14 octobre 2015.

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*

Le 15 avril 2014, le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale inflige, conformément à l'article 151, alinéa 1er, 4<sup>o</sup>, du Code pénal social, une amende administrative de 675 euros à la partie demanderesse devant le juge *a quo* au motif qu'elle a méconnu l'article 169, alinéa 2, de la loi-programme du 22 décembre 1989.

Le juge *a quo* rejette la contestation introduite par l'employeur contre cette amende de niveau 3.

Appelé à statuer sur les dépens qui doivent être mis à charge de l'employeur débouté, le juge *a quo* relève que l'article 2 de la loi du 21 février 2010 « modifiant les articles 1022 du Code judiciaire et 162bis du Code d'instruction criminelle » et l'article 17 de la loi du 25 avril 2014 « visant à corriger plusieurs lois réglant une matière visée à l'article 78 de la Constitution », non encore entrés en vigueur au jour du prononcé du jugement de renvoi, prévoient que le ministère public agissant sur le fondement de l'article 138bis, § 1er, du Code judiciaire, l'auditeur du travail agissant sur le fondement de l'article 138bis, § 2, du Code judiciaire, et la personne morale de droit public qui agit dans l'intérêt général, en tant que partie à une procédure, ne sont pas redevables de l'indemnité de procédure visée à l'article 1022 du Code judiciaire. Selon le juge *a quo*, ces dispositions législatives visent à répondre à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Bien qu'elles ne précisent pas qu'une personne morale de droit public ne peut se voir octroyer une indemnité de procédure lorsque la partie adverse succombe, le juge *a quo* estime que la Cour constitutionnelle a déjà tracé un tel parallèle.

Le juge *a quo* fait ensuite valoir qu'en matière pénale, tout jugement de condamnation rendu contre le prévenu le condamne envers la partie civile à l'indemnité de procédure, mais qu'aucune indemnité de ce type n'est due par l'Etat, représenté par le ministère public, et que l'Etat ne peut pas davantage bénéficier d'une telle indemnité lorsque le prévenu est condamné.

Selon le juge *a quo*, le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, partie défenderesse devant lui, n'agit pas dans son propre intérêt mais défend l'intérêt général et vise à assurer le respect d'une réglementation qui relève de l'ordre public. Il lui semble concevable qu'à l'image des officiers de l'état civil, en cause dans l'arrêt n° 132/2013 de la Cour, les inspecteurs du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale puissent exercer leur action en toute indépendance, sans tenir compte du risque financier lié à une procédure intentée contre une de leurs décisions.

Le juge *a quo* se demande dès lors s'il est justifié que, devant lui, le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale puisse obtenir le bénéfice d'une indemnité de procédure à charge du contrevenant ayant succombé alors que, devant une juridiction pénale, le ministère public ne peut obtenir une telle indemnité de procédure, nonobstant la condamnation du prévenu.

Il estime dès lors nécessaire de poser la question préjudicielle précitée.

### III. *En droit*

- A -

A.1. La partie demanderesse devant le juge *a quo* estime qu'une autorité publique, représentant l'intérêt général et agissant sur le plan civil, qui ne peut être condamnée au paiement de l'indemnité de procédure si elle succombe, ne peut pas non plus bénéficier de pareille indemnité lorsqu'elle obtient gain de cause.

Elle relève de surcroît qu'il n'est pas contestable que le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale agit dans l'intérêt général afin de sanctionner les violations d'une législation d'ordre public. Cette partie souligne que le SPF intervient dans le cadre d'une répression administrative, après que l'auditeur du travail a décidé de ne pas poursuivre pénalement le contrevenant, pour des raisons qui lui sont propres, et qu'il défend, devant le juge judiciaire, la légalité de la sanction adoptée par son propre fonctionnaire sanctionnateur. Selon elle, s'il n'est pas contesté que l'auditeur du travail, dans sa fonction répressive, agit dans l'intérêt général sur la base d'une législation d'ordre public, il doit en aller de même du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

Cette même partie relève que dès lors que le ministère public ne peut pas obtenir une indemnité de procédure, il est logique que le justiciable ne puisse obtenir une telle indemnité du ministère public. Elle souligne que si l'auditeur du travail avait décidé de la poursuivre pénalement, elle n'aurait pas pu être condamnée à une indemnité de procédure. Selon cette partie, le même raisonnement devrait valoir pour les autres autorités qui défendent l'intérêt général, notamment pour le fonctionnaire sanctionnateur du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

A.2. Le Conseil des ministres estime que les situations visées par la question préjudicielle ne sont pas comparables. Il rappelle que la circonstance qu'une amende administrative soit considérée comme pénale au sens de la Convention européenne des droits de l'homme ne signifie pas qu'elle ait une nature pénale en droit interne et que la procédure mise en place par le Code pénal social pour les amendes administratives est de nature civile. Il rappelle aussi que 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 a été validée par l'arrêt n° 182/2008 du 18 décembre 2008. Il souligne enfin que la procédure civile mise sur pied par le Code pénal social permet de condamner l'Etat à une indemnité de procédure lorsque le tribunal du travail fait droit aux prétentions du demandeur. Il en déduit que constater une discrimination en l'espèce aboutirait à créer une différence de traitement inacceptable entre le contrevenant qui succomberait et l'Etat qui succomberait.

Le Conseil des ministres s'appuie sur les arrêts n°s 72/92, 45/97 et 105/2004 pour justifier que le législateur puisse prévoir des règles distinctes selon que les infractions aux lois sociales sont poursuivies administrativement ou pénalement. Il en déduit que la différence de traitement repose bien sur un fondement objectif et raisonnable en mettant notamment en exergue le fait que le contrevenant sanctionné administrativement évite les inconvénients d'une comparution devant une juridiction pénale et le caractère infamant qui s'attache aux condamnations pénales. Il souligne encore qu'une différence de traitement qui résulte de l'application de procédures différentes devant des juridictions différentes n'est pas discriminatoire en soi et que ni le juge *a quo*, ni les parties ne soutiennent l'existence, en l'espèce, d'une limitation disproportionnée des droits des parties concernées. Le Conseil des ministres fait également valoir que le juge est libre, dans certaines circonstances, de revoir à la baisse le montant de base de l'indemnité de procédure.

Le Conseil des ministres relève par ailleurs que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne consacre pas un droit inconditionnel à une justice entièrement gratuite, mais qu'il s'oppose uniquement aux obstacles financiers insurmontables auxquels serait confronté le justiciable. Or, cette partie estime que tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce.

Le Conseil des ministres souligne enfin que le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale n'intervient à titre subsidiaire par rapport à l'auditeur du travail que pour les sanctions de niveau 2 à 4 et non pour les sanctions de niveau 1 pour lesquelles il est seul compétent.

- B -

B.1.1. 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 ».

B.1.2. L'article 2 de la loi du 21 février 2010 « modifiant les articles 1022 du Code judiciaire et 162*bis* du Code d'Instruction criminelle » a inséré un alinéa dans l'article 1022 du Code judiciaire en vertu duquel aucune indemnité de procédure n'est due à charge de l'Etat lorsque le ministère public intervient par voie d'action dans les procédures civiles, conformément à l'article 138*bis*, § 1er, du même Code, ou lorsque l'auditorat du travail intente une action devant les juridictions du travail, conformément à l'article 138*bis*, § 2, du même Code.

L'article 17 de la loi du 25 avril 2014 « visant à corriger plusieurs lois réglant une matière visée à l'article 78 de la Constitution » a complété ledit alinéa en prévoyant qu'aucune

indemnité de procédure n'est due à charge de l'Etat lorsqu'une personne morale de droit public agit dans l'intérêt général en tant que partie dans une procédure.

Ces deux lois ne sont pas encore entrées en vigueur et plusieurs recours en annulation ont été introduits contre l'article 17 de la loi du 25 avril 2014.

B.2. La Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 1022 du Code judiciaire avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés le cas échéant avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que le tribunal du travail peut imposer une indemnité de procédure au contrevenant qui succombe dans son action visant à contester la légalité d'une sanction administrative alors que le juge pénal ne peut imposer une indemnité de procédure au condamné qui a été poursuivi par le ministère public.

B.3.1. Le principe établi par les dispositions précitées du Code judiciaire est que toute partie qui succombe est tenue au paiement de l'indemnité de procédure, laquelle est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause.

B.3.2. Par ces dispositions issues de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, le législateur entendait mettre fin à l'insécurité juridique qui résultait d'une jurisprudence très disparate en la matière (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1686/5, p. 14).

Il voulait, par ailleurs, éviter qu'un nouveau procès doive être intenté afin d'obtenir la réparation du dommage consistant dans les frais et honoraires d'avocat consentis par la partie victorieuse.

Enfin, le législateur entendait supprimer la différence de traitement, concernant le risque financier du procès, entre les parties à un procès civil, chacune d'elles poursuivant, en principe, la défense de ses intérêts personnels. Plus particulièrement, le choix du législateur d'ancrer la répétibilité dans le droit procédural civil et de faire de l'indemnité de procédure une participation forfaitaire dans les frais et honoraires de l'avocat de la partie gagnante, à

charge de la partie ayant succombé, visait à traiter de manière identique toutes les parties à un procès civil, en répartissant également entre elles le risque financier. Un tel objectif est conforme au principe d'égalité d'accès à la justice, tel qu'il est garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.3.3. La même loi du 21 avril 2007 a cependant exclu toute répétibilité des frais et honoraires d'avocat dans les relations entre le prévenu et le ministère public. Les articles 128, 162*bis*, 194 et 211 du Code d'instruction criminelle n'étendent le principe de la répétibilité aux affaires pénales qu'à l'égard des relations entre le prévenu et la partie civile.

Par son arrêt n° 182/2008 du 18 décembre 2008 concernant les recours en annulation de la loi du 21 avril 2007, la Cour a jugé que les différences fondamentales entre le ministère public, lequel est chargé, dans l'intérêt de la société, de la recherche et de la poursuite des infractions et exerce l'action publique, et la partie civile, qui poursuit son intérêt propre, pouvaient justifier la non-application, à charge de l'Etat, du système d'indemnisation forfaitaire prévu par la loi du 21 avril 2007.

Un tel régime spécifique se justifie compte tenu, d'une part, de la nature particulière du contentieux pénal, qui a pour objet de poursuivre et de réprimer les infractions et qui ne vise ni à faire constater l'existence ou la violation d'un droit subjectif, ni à statuer, en principe, sur la légalité d'un acte d'une autorité publique, et eu égard, d'autre part, à la mission spécifique dévolue au ministère public ou à l'auditorat du travail en matière pénale - qui sont chargés d'exercer l'action publique au nom de la société. Enfin, le ministère public et l'auditorat du travail qui, en matière de droit pénal social, assume les fonctions du ministère public (articles 145 et 152 du Code judiciaire) ou qui exerce devant le tribunal du travail l'action prévue par l'article 138*bis*, § 2, du Code judiciaire, qui s'apparente à l'action publique exercée par le ministère public devant les juridictions pénales puisqu'elle a pour objet de constater la commission d'une infraction, voient leurs fonctions consacrées et leur indépendance garantie par l'article 151, § 1er, de la Constitution.

B.4.1. Le législateur a, par la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat, introduit le principe de la répétibilité au Conseil d'Etat. L'article 11 de cette loi insère un article 30/1 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui dispose :

« Art. 30/1. § 1er. La section du contentieux administratif peut accorder une indemnité de procédure qui 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.

§ 2. La section du contentieux administratif 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, elle tient compte :

1° de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité;

2° de la complexité de l'affaire;

3° 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 montant minimum établi par le Roi, sauf en cas de situation manifestement déraisonnable. Sur ce point, la section du contentieux administratif motive spécialement sa décision de diminution ou d'augmentation.

Lorsque plusieurs parties bénéficient de l'indemnité de procédure à charge d'une ou de plusieurs parties succombantes, 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 la section du contentieux administratif.

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. Les parties intervenantes ne peuvent être tenues au paiement ou bénéficier de cette indemnité ».

B.4.2. Par cette modification apportée aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le législateur a explicitement accepté que la poursuite de l'intérêt général par une des parties à la procédure n'était pas exclusive de la condamnation de celle-ci à une indemnité de procédure lorsqu'elle succombe dans ses prétentions. La Cour accorde à cet égard une importance

particulière à ce que le législateur ait choisi, pour l'essentiel, de transposer au contentieux porté devant le Conseil d'Etat le régime de la répétibilité prévu par l'article 1022 du Code judiciaire, alors même que ce régime est destiné à régir, en principe, la répartition des risques du procès dans le cadre de litiges opposant des personnes privées, poursuivant la satisfaction de leurs intérêts.

B.4.3. Il s'ensuit que le législateur a expressément admis que l'imposition d'une indemnité de procédure forfaitaire n'était pas, en tant que telle, de nature à menacer l'indépendance avec laquelle les autorités publiques doivent assurer - en étant, le cas échéant, partie à une procédure juridictionnelle - la mission d'intérêt général qui leur a été confiée.

B.5.1. Cette prise de position du législateur marque une césure essentielle dans l'évolution du régime de l'indemnité de procédure et a pour effet que, bien qu'elles poursuivent, comme le ministère public ou l'auditorat du travail en matière pénale, une mission d'intérêt général, les autorités publiques, parties demanderesses ou défenderesses dans le cadre d'un litige civil, peuvent être soumises au régime de l'indemnité de procédure.

B.5.2. Il n'existe pas de fondement raisonnable pour traiter différemment l'autorité publique qui est partie devant une juridiction ordinaire, comme en cas de recours introduit contre une amende administrative imposée pour contravention aux lois sociales.

Les motifs énoncés en B.3.3, justifiant d'exclure la répétibilité des frais et des honoraires des avocats dans les relations entre le prévenu et le ministère public, font défaut en l'espèce.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 1022 du Code judiciaire, avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 février 2010 « modifiant les articles 1022 du Code judiciaire et 162*bis* du Code d'Instruction criminelle » et de la loi du 25 avril 2014 « visant à corriger plusieurs lois réglant une matière visée à l'article 78 de la Constitution », ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 26 novembre 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels