

Numéros du rôle : 1839 et 1948
Arrêt n° 77/2001 du 7 juin 2001

A R R E T

---

En cause : les questions préjudicielles concernant les articles 11*bis*, 12*bis* et 15*ter* de l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 relatif à la tenue des documents sociaux, insérés par la loi-programme du 6 juillet 1989, puis remplacés par la loi du 26 juin 1992, tels qu'ils étaient applicables avant l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 1994, posées par la Cour d'appel de Gand et par le Tribunal de première instance d'Ypres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents H. Boel et M. Melchior, des juges, L. François, R. Henneuse et M. Bossuyt, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du président émérite G. De Baets et du juge honoraire J. Delruelle, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite G. De Baets,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet des questions préjudicielles*

a. Par arrêt du 18 novembre 1999 en cause du ministère public contre M. Haspeslagh et L. Haspeslagh, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 9 décembre 1999, la Cour d'appel de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 11*bis* de la loi sur les documents sociaux, inséré par l'article 30 de la loi-programme du 6 juillet 1989 dans l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978, telle que cette disposition était applicable avant le 1er avril 1994, c'est-à-dire avant la modification apportée par la loi du 23 mars 1994 portant certaines mesures sur le plan du droit du travail contre le travail au noir, et eu égard à l'article 29, § 2, de cette loi, en vertu duquel l'article 11*bis* reste d'application comme disposition transitoire aux faits commis avant la date d'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 1994, est-il discriminatoire au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il prévoit, outre la sanction pénale *stricto sensu* prévue à l'article 11 de la loi sur les documents sociaux/l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978, la condamnation, d'une part, au paiement à l'Office national de sécurité sociale d'une indemnité égale au triple des cotisations prévues à l'article 38, §§ 2 et 3, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, et en vertu duquel, aux termes de l'article 15*ter*, lesdites indemnités visées à l'article 11*bis* sont multipliées par le nombre de travailleurs pour lesquels une infraction a été établie, et ce par rapport à la situation de tout autre prévenu susceptible d'être condamné sur le plan pénal *stricto sensu* et, d'autre part, à l'obligation de réparer les effets nuisibles du fait répréhensible, en tant que cette condamnation complémentaire, qui est qualifiée de mesure de nature civile, bien qu'elle ne répare pas un préjudice réel et alors qu'elle contribue à l'aspect répressif de la disposition, ne saurait relever du champ d'application ni de l'article 65 du Code pénal, au cas où une peine plus sévère devrait être appliquée pour une autre infraction, ni des articles 1er, 3, 6 et 8 de la loi du 29 juin 1964 ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1839 du rôle de la Cour.

b. Par jugement du 6 mars 2000 en cause du ministère public contre J. Ollivier, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 14 avril 2000, le Tribunal de première instance d'Ypres a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 11*bis*, 12*bis* et 15*ter* de l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 relatif à la tenue des documents sociaux, insérés par l'article 30 de la loi-programme du 6 juillet 1989, tel qu'il était applicable avant le 1er avril 1994, à savoir avant sa modification par la loi du 23 mars 1994 portant certaines mesures sur le plan du droit du travail contre le travail au noir et vu l'article 29, § 2, de cette dernière loi, en vertu duquel les articles 11*bis*, 12*bis* et 15*ter* de l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 demeurent applicables, en tant que dispositions transitoires, aux faits qui ont été commis avant la date de l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 1994, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'ils excluent, à

l'égard de la mesure (des mesures) qu'ils prévoient, l'application de l'article 65 du Code pénal lorsqu'une autre disposition pénale prévoyant une sanction plus lourde doit être prise en compte, de même que l'application des articles 1er, 3, 6 et 8 de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, et ce par rapport aux prévenus qui doivent comparaître devant le juge pénal pour d'autres faits et pour lesquels l'article 65 du Code pénal et les articles précités de la loi du 29 juin 1964 peuvent trouver à s'appliquer ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1948 du rôle de la Cour.

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

a. M. Haspeslagh et L. Haspeslagh ont été poursuivis au pénal en tant qu'employeurs pour cause de non-inscription de 74 travailleurs au registre du personnel. Ils ont également été poursuivis du chef de non-établissement des comptes individuels de 74 travailleurs. Ces deux faits constituent une infraction à l'article 11, 1°, a, b et f, de l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 relatif à la tenue des documents sociaux (ci-après « loi relative aux documents sociaux »).

Le Tribunal correctionnel d'Ypres a, sur la base de l'article 11 de la loi relative aux documents sociaux, prononcé une peine à charge du ou des employeurs et les a de surcroît, en vertu des articles 11*bis* et 15*ter* de la même loi, condamnés au paiement à l'Office national de sécurité sociale (ci-après O.N.S.S.) d'une indemnité s'élevant en l'espèce à 4.649.568 francs belges, outre la condamnation au paiement d'un montant de 9.435.000 francs belges sur la base de l'article 35, alinéa 4, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs (ci-après « loi sur l'O.N.S.S. »).

M. Haspeslagh et L. Haspeslagh ont interjeté appel dudit jugement auprès de la Cour d'appel de Gand. Les prévenus ont suggéré qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour d'arbitrage, eu égard à son arrêt n° 98/99 du 15 septembre 1999, dans lequel la Cour a considéré que l'article 35, alinéa 4, de la loi sur l'O.N.S.S. était contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution en tant que la sanction pécuniaire à infliger en vertu de cette disposition – sanction que la Cour a qualifiée de sanction à caractère répressif – ne peut être assortie d'une mesure de suspension ou de sursis. Les prévenus estiment qu'il en va de même de la condamnation prononcée en vertu de l'article 11*bis*.

b. J. Ollivier est poursuivi au pénal pour avoir omis de tenir un registre du personnel pour deux travailleurs.

Compte tenu de l'arrêt précité n° 98/99, le Tribunal correctionnel d'Ypres dit qu'il y a lieu, dans cette affaire également, de poser une question préjudicielle avant de statuer en la cause.

## III. *La procédure devant la Cour*

### a. *L'affaire n° 1839*

Par ordonnance du 9 décembre 1999, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 18 janvier 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 21 janvier 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- le procureur général à la Cour d'appel de Gand, par lettre recommandée à la poste le 3 février 2000;
- M. Haspeslagh, demeurant à 8890 Moorslede, Roeselaarsestraat 260, et L. Haspeslagh, demeurant à 8890 Moorslede, Talpendreef 4, par lettre recommandée à la poste le 1er mars 2000;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 6 mars 2000.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 2 mai 2000.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- M. Haspeslagh et L. Haspeslagh, par lettre recommandée à la poste le 30 mai 2000;
- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 5 juin 2000.

#### b. *L'affaire n° 1948*

Par ordonnance du 14 avril 2000, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 24 mai 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 31 mai 2000.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 10 juillet 2000.

#### c. *Les deux affaires*

Par ordonnance du 3 mai 2000, la Cour a joint les affaires.

Par ordonnances des 31 mai 2000 et 29 novembre 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 9 décembre 2000 et 9 juin 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 21 décembre 2000, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 10 janvier 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 22 décembre 2000.

A l'audience publique du 10 janvier 2001 :

- a comparu Me A. D'Halluin, avocat au barreau de Courtrai, pour M. Haspeslagh et L. Haspeslagh;
- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et R. Henneuse ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;

- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. *En droit*

- A -

##### *Position des prévenus devant les juridictions a quo*

A.1. Le prévenu dans l'affaire n° 1948 n'a introduit aucun mémoire.

A.2.1. Les prévenus dans l'affaire n° 1839 relèvent que l'O.N.S.S. avait déjà saisi le Tribunal du travail d'Ypres au civil en vue d'obtenir le paiement des cotisations de sécurité sociale. L'action civile est actuellement totalement réglée, en sorte que le dommage subi par l'O.N.S.S. est déjà entièrement réparé.

Selon les prévenus, les sanctions prévues, d'une part, par l'article 11*bis* de la loi relative aux documents sociaux et, d'autre part, par l'article 35, alinéa 4, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs (ci-après «loi sur l'O.N.S.S. ») conduiront dans les faits à leur faillite et à la vente de leurs biens, ce qui serait une catastrophe pour les deux ménages.

A.2.2. M. Haspelslagh et L. Haspelslagh soutiennent qu'il y a lieu d'appliquer la loi pénale plus conciliante à partir du 1er avril 1994 et qu'aucune condamnation d'office ne peut être prononcée après cette date. A cet égard, ils renvoient à un article de F. Kéfer, «La querelle judiciaire au sujet de l'indemnité forfaitaire en faveur de l'O.N.S.S. », *J.T.T.*, 2000, n° 756, pp. 19 et s.

A.2.3. Les prévenus devant le juge *a quo* citent l'arrêt de la Cour n° 98/99 du 15 septembre 1999. Ils estiment que les considérants de cet arrêt trouvent à s'appliquer par analogie à l'instance principale.

Cela signifie selon eux que la condamnation cumulative doit être considérée comme une peine, étant donné que l'indemnité prévue par l'article 11*bis* de la loi relative aux documents sociaux revêt un caractère répressif prédominant; elle ne répare pas le dommage causé à la partie lésée, parce que celle-ci a déjà recouvré les cotisations au civil. La non-application de l'article 65 du Code pénal ne viole pas le principe constitutionnel d'égalité. La non-application des articles 1er, 3, 6 et 8 de la loi du 29 juin 1964 viole quant à elle le principe constitutionnel d'égalité.

A l'estime des prévenus, l'arrêt n° 98/99 est tout à fait pertinent s'agissant de déterminer la nature de la mesure. En effet, aux considérants B.8 et B.9.2 de cet arrêt, la Cour a estimé que l'indemnisation de l'O.N.S.S. en la matière était, entre autres, déterminante pour qualifier malgré tout de répressive la sanction prétendument civile.

En vertu du considérant B.8, si l'on interprète la condamnation cumulative comme étant une peine, il convient de constater que l'employeur se voit privé du droit au bénéfice de l'article 65 du Code pénal et des articles 1er, 3, 6 et 8 de la loi relative à la probation, cependant que l'O.N.S.S. a déjà été indemnisé.

Au considérant B.9.2, on peut lire que la Cour constate que la sanction prévue par l'alinéa 4 de l'article 35 de la loi du 27 juin 1969 a un caractère répressif prédominant. Ceci s'explique par le fait que la sanction « a pour objet de prévenir et de sanctionner les infractions commises par tous les employeurs, sans distinction aucune, qui ne respectent pas les règles de l'assujettissement à la sécurité sociale; l'employeur, connaissant à l'avance la sanction qu'il risque d'encourir, sera incité à respecter ses obligations; la mesure est localisée dans la section 4,

consacrée aux ‘sanctions pénales’; elle s’ajoute à une peine prononcée par un juge pénal; elle ne répare pas le dommage causé par l’intéressé à la partie préjudiciée, qui est indemnisée par l’application de l’article 35, alinéa 2 ».

Eu égard au considérant B.9.4 de l’arrêt n° 98/99, il convient également d’observer que la Cour a déjà indiqué de façon implicite mais certaine que l’ancienne version de condamnations d’office analogues prévues aux articles 11*bis* et 15*ter* de la loi relative aux documents sociaux était, dans une même mesure, contestable et viole dès lors les articles 10 et 11 de la Constitution dans l’application de ces dispositions pour des faits commis avant le 1er avril 1994.

A.2.4. Selon les prévenus, la Cour d’appel de Gand a estimé pouvoir poser une question préjudicielle analogue à celle relative à l’application de l’article 35, alinéa 4, de la loi sur l’O.N.S.S., dès lors qu’elle considère à juste titre que la disposition n’est pas indemnitaire et revêt un caractère répressif prédominant. Dans la question préjudicielle, la juridiction *a quo* énonce clairement que la mesure «est qualifiée de mesure à caractère civil, bien qu’elle ne répare pas un préjudice réel et alors qu’elle contribue à l’aspect répressif de la disposition ».

A.2.5. M. Haspeslagh et L. Haspeslagh estiment que la question préjudicielle, telle qu’elle est posée par la Cour d’appel, doit être interprétée comme suit :

« [...] les mesures prévues à l’article 11*bis* de la loi relative aux documents sociaux ne sont apparemment pas proportionnées à la situation de tout autre prévenu qui peut être condamné au pénal *sensu stricto* et à l’obligation de réparer les effets préjudiciables du fait délictueux dans la mesure où cette condamnation cumulative est présentée comme étant une mesure à caractère civil, alors qu’elle ne répare pas un préjudice réel et qu’elle contribue à l’aspect répressif de cette disposition et ne pourrait dès lors relever, d’une part, du champ d’application de l’article 65 du Code pénal, au cas où une peine plus sévère devrait être appliquée pour une autre infraction, et, d’autre part, du champ d’application des articles 1er, 3, 6 et 8 de la loi du 29 juin 1964 ».

Les prévenus estiment que la Cour d’arbitrage doit examiner si une mesure pénale qui ne relève pas du champ d’application de l’article 65 du Code pénal et des articles 1er, 3, 6 et 8 de la loi relative à la probation ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2.6. M. Haspeslagh et L. Haspeslagh soutiennent que depuis le 1er avril 1994, l’« indemnité d’office » à payer à l’O.N.S.S. est considérée comme une « sanction pénale », en sorte qu’en l’espèce, l’indemnité imposée en tant que peine ne sera plus contraire à la Constitution. La possibilité d’appliquer la loi relative à la probation permet au pouvoir judiciaire d’apprécier dans chaque cas concret si la nature et l’ampleur des faits, la prise de conscience des prévenus ainsi que leur situation personnelle et leur situation financière justifient ou non la suspension ou le sursis de la sanction.

A.2.7. En ce qui concerne l’examen de la nature de la mesure, il y a lieu de constater que tout employeur connaissant au préalable la sanction des articles 11*bis* et 15*ter* de la loi relative aux documents sociaux sera incité à se conformer à ses obligations; cette mesure est en outre inscrite au chapitre IV « Dispositions pénales » et a manifestement un caractère répressif.

En outre, selon M. Haspeslagh et L. Haspeslagh, la Cour devra, en vue de déterminer le caractère de la mesure, se laisser guider par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme et par des garanties de droit interne.

Ainsi la condamnation par le juge répressif au paiement de cotisations d’office à l’O.N.S.S. en vertu de l’article 35 de la loi sur l’O.N.S.S. ou de l’article 11*bis* de la loi relative aux documents sociaux doit-elle, par analogie avec les amendes administratives, *a fortiori* être contrôlée au regard de la Convention européenne des droits de l’homme et au regard du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi qu’au regard de garanties de droit interne «en vertu desquelles la juridiction doit pouvoir, concrètement et en l’espèce, refuser d’infliger effectivement en tout ou en partie les amendes excessives ».

Selon la Cour européenne des droits de l’homme, la notion de peine dont il est question à l’article 7 de la Convention européenne des droits de l’homme a une portée autonome. La Cour européenne des droits de l’homme tient compte de la qualification en droit interne, mais celle-ci n’est pas déterminante. Il faut également prendre en compte la nature de l’infraction et la nature et l’ampleur de la sanction, la nature de l’infraction étant le critère principal.

Les prévenus affirment :

« Afin de se conformer à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et à l'évolution au Conseil d'Etat, le juge pénal doit par conséquent lui aussi déployer ses pleins pouvoirs juridictionnels et à défaut de maxima pour la condamnation globale, en ce compris les montants à imposer d'office, pouvoir les limiter en toute équité, en fonction de la capacité contributive, et pouvoir tenir compte de la gravité des infractions en la matière. »

Pour ce qui est des garanties de droit interne, M. Haspeslagh et L. Haspeslagh invoquent avant tout le principe de proportionnalité, qui doit être respecté par les autorités administratives comme par les juridictions lorsqu'elles infligent une sanction et prononcent des condamnations financières à ce point graves.

Mais il faut également, selon eux, qu'il soit satisfait aux autres garanties de bonne administration de la justice en matière pénale, tels le principe de légalité, l'interdiction d'effet rétroactif, sauf si l'intéressé en tire profit, le principe *non bis in idem*, la présomption d'innocence et le droit d'appel.

Enfin, il convient d'observer, selon les prévenus, que le principe de l'interdiction de cumul des « sanctions administratives » avec une autre sanction s'applique pareillement à l'article 11*bis* de la loi relative aux documents sociaux et à l'article 35, alinéa 4, de la loi sur l'O.N.S.S., dès lors que le juge répressif inflige d'abord une peine d'emprisonnement et une amende et prononcera en plus, dans le même jugement, une « condamnation » à une « indemnité » d'office, et ce dans un but préventif et répressif.

#### *Position du procureur général près la Cour d'appel de Gand dans l'affaire n° 1939*

A.3.1. Le procureur général de la Cour d'appel de Gand estime que les considérants de l'arrêt n° 98/99 de la Cour du 15 septembre 1999 ne trouvent pas à s'appliquer en l'espèce, car :

a. l'imposition d'une indemnité prévue à l'article 11*bis* de la loi relative aux documents sociaux n'est pas automatique et n'a lieu que « lorsque ces faits ont permis d'éluder la déclaration régulière des prestations »;

b. à partir du 1er avril 1994, pour les faits qui ont été commis à partir de cette date, l'indemnité est supprimée et remplacée par des sanctions pénales plus élevées et des amendes administratives plus élevées;

c. à l'occasion de ce remplacement, il a été explicitement prévu que la moitié des amendes pénales et des amendes administratives reviendrait à l'O.N.S.S.;

d. tout comme le juge répressif, le directeur général du service d'études du ministère de l'Emploi et du Travail était lui aussi obligé d'imposer la même indemnité lorsqu'une amende administrative était infligée.

A.3.2. Le procureur général n'est pas d'accord avec la formulation de la question préjudicielle, lorsqu'elle postule, de toute évidence, que l'indemnité « ne répare pas un préjudice réel ».

A.3.3. Le procureur général observe enfin que l'indemnité n'est imposée qu'à condition que le tribunal estime en outre que les faits ont permis d'éluder la déclaration régulière des prestations.

#### *Position du Conseil des ministres dans l'affaire n° 1839 et dans l'affaire n° 1948*

A.4.1. Selon le Conseil des ministres, la question est de savoir si la catégorie des prévenus qui sont condamnés au paiement d'une indemnité, pour laquelle le bénéfice de l'article 65 du Code pénal et des articles 1er, 3, 6 et 8 de la loi relative à la probation ne peut être invoqué, est comparable à la catégorie des prévenus qui sont condamnés à une peine pour laquelle le bénéfice de ces dispositions peut être invoqué.

Pour ce faire, il convient d'examiner la nature de la condamnation au paiement d'une indemnité.

En premier lieu, les travaux préparatoires des diverses lois font apparaître que la condamnation cumulative revêt un caractère civil et doit être considérée comme une indemnisation forfaitaire. Bien que le principe du paiement de l'indemnité forfaitaire fût limité au cas de fraude caractérisée en vertu de la modification législative de 1992, il s'avère néanmoins que cette modification prévoit un critère objectif qui ne requiert pas la preuve d'un élément moral.

En outre, il ressort de l'exposé du ministre dans le cadre du projet de loi portant des mesures visant à lutter contre le travail au noir, que le travail au noir cause de sérieux dommages et que l'O.N.S.S. est la partie la plus lésée. En effet, l'O.N.S.S. est non seulement la victime directe du travail au noir, mais il est également affecté indirectement, étant donné que le dommage subi par les autres parties a une incidence particulièrement négative sur son financement. Cela justifie que l'O.N.S.S. soit effectivement dédommagé et qu'une indemnité forfaitaire soit au besoin imposée.

En second lieu, le Conseil des ministres observe que les cours et tribunaux ont estimé que l'indemnité n'est pas une peine, mais une indemnisation forfaitaire visant à réparer les effets préjudiciables des faits constatés. Par ailleurs, la jurisprudence a explicitement confirmé le caractère civil de la mesure. La jurisprudence a également indiqué clairement que l'article 11*bis* doit, en vertu de l'article 29, § 2, de la loi du 23 mars 1994, être appliqué aux faits commis avant le 1er avril 1994. En d'autres termes, l'article 2, alinéa 2, du Code pénal ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce.

Tous ces éléments font apparaître, selon le Conseil des ministres, que la condamnation cumulative n'est pas une peine et ne saurait dès lors être soumise à l'application de l'article 65 du Code pénal et des articles 1er, 3, 6 et 8 de la loi concernant la probation et que les deux catégories de personnes citées sont incomparables.

A.4.2. Selon le Conseil des ministres, les considérants de l'arrêt n° 98/99 ne peuvent être appliqués par analogie à la présente affaire, étant donné que, d'une part, l'article 35, alinéa 4, de la loi sur l'O.N.S.S. et l'article 11*bis* de la loi relative aux documents sociaux n'ont pas la même portée et ne peuvent être comparés et que, d'autre part, l'abrogation de l'article 11*bis* de la loi relative aux documents sociaux n'a aucune incidence sur le caractère répressif ou non de cet article.

En premier lieu, l'article 35, alinéa 4, de la loi sur l'O.N.S.S. doit être lu en combinaison avec l'article 35, alinéas 1er et 2, de la loi sur l'O.N.S.S. L'on peut en déduire que l'article 35 prévoit, outre la condamnation à une peine d'emprisonnement et/ou une amende, la condamnation d'office à deux paiements distincts, à savoir les cotisations éludées et un montant forfaitaire égal au triple des cotisations éludées. A l'estime du Conseil des ministres, il s'ensuit que l'article 35, alinéa 4, de la loi sur l'O.N.S.S. ne peut être comparé à l'article 11*bis* de la loi relative aux documents sociaux, car :

a. il est établi que la condamnation audit paiement en vertu de l'article 11*bis* n'a plus lieu d'office, contrairement à ce que prévoit l'article 35, alinéas 2 et 4, de la loi sur l'O.N.S.S., et ce sans la moindre distinction;

b. il apparaît que le paiement prévu à l'article 35, alinéa 4, ne vise pas à dédommager l'O.N.S.S., puisqu'il est déjà indemnisé sur la base de l'article 35, alinéa 2.

Le Conseil des ministres en déduit *a fortiori* « que le principe de la condamnation à un paiement légal, qui a un caractère indemnitaire et qui échappe en tant que tel à l'application des articles 65 du Code pénal et 1er, 3, 6 et 8 de la loi concernant la probation, doit être admis ».

En second lieu, l'on ne peut, selon le Conseil des ministres, déduire de l'abrogation de l'article 11*bis* de la loi relative aux documents sociaux par la loi du 23 mars 1994 et de son remplacement par une amende pénale que l'article 11*bis* n'aurait pas un caractère indemnitaire parce que, d'une part, l'article 11*bis* a été abrogé pour des raisons d'ordre pratique et que, d'autre part, l'abrogation s'est accompagnée d'une augmentation substantielle des peines ainsi que d'une répartition du produit des amendes pénales entre l'O.N.S.S. (50 p.c.) et le Trésor (50 p.c.). Il s'ensuit que le principe de l'indemnisation de l'O.N.S.S. a été maintenu, mais qu'il a été modifié, dans un souci d'efficacité.

A.4.3. Subsidiairement, le Conseil des ministres fait valoir que si les deux catégories étaient malgré tout comparables, force serait de constater que la distinction qui est établie repose sur des critères objectifs et est justifiée.



Selon le Conseil des ministres, le législateur entendait avant tout lutter contre les activités des pourvoyeurs de main-d'œuvre et le travail au noir et dédommager efficacement l'O.N.S.S., qui est la partie la plus lésée par ces activités. A plus grande échelle, le législateur voulait trouver une solution globale aux difficultés de financement de l'O.N.S.S. En outre, il faut constater que le législateur a voulu instaurer un système cohérent du fait que le principe du paiement d'une indemnité forfaitaire ne vaut pas seulement en cas d'infraction à la loi relative aux documents sociaux, mais également en cas d'infraction à de nombreuses autres lois sociales.

Le Conseil des ministres estime que le législateur, en vue de lutter contre le travail au noir et les pourvoyeurs de main-d'œuvre, a instauré un critère de distinction objectif et raisonnable. Ainsi le ministère public a-t-il la possibilité d'établir une distinction entre, d'une part, les personnes condamnées au pénal pour des faits de nature particulière et, d'autre part, les personnes condamnées au pénal pour des faits ordinaires. Les infractions de nature particulière sont caractérisées par la gravité des conséquences préjudiciables qu'elles entraînent. Cela justifie un système d'indemnisation forfaitaire.

Le Conseil des ministres soutient également que la raison pour laquelle les personnes condamnées au pénal pour des faits à caractère particulier ne peuvent invoquer ni l'article 65 du Code pénal ni les articles 1er, 3, 6 et 8 de la loi concernant la probation repose sur un critère objectif, à savoir le caractère civil de la condamnation cumulative. Il est objectif de prévoir qu'un prévenu pourra bénéficier de l'application de l'article 65 du Code pénal et des articles 1er, 3, 6 et 8 de la loi concernant la probation pour ce qui est de sa condamnation au pénal, mais non pour ce qui est de sa condamnation cumulative à une indemnité forfaitaire.

A.4.4. Le Conseil des ministres estime que les moyens employés sont raisonnablement proportionnés à l'objectif. En effet, le principe de la condamnation d'office à une indemnité complémentaire est également prévu par d'autres lois sociales, en sorte que le caractère proportionné de la mesure est démontré de par sa cohérence dans le système. En outre, le dommage causé par la pratique combattue consistant à éluder la déclaration régulière des prestations est difficilement chiffrable, raison pour laquelle le législateur a instauré une indemnité forfaitaire.

Il en est d'autant plus ainsi que la mesure originaire a été assouplie et rendue plus efficace. L'article 11*bis* de la loi relative aux documents sociaux a été adapté en vue du dédommagement souhaité de l'O.N.S.S., preuve incontestable que le législateur a eu égard au principe de proportionnalité.

A.4.5. Le Conseil des ministres soutient encore que les articles 11*bis*, 12*bis* et 15*ter* de la loi relative aux documents sociaux peuvent être appliqués aux faits qui ont été commis avant le 1er avril 1994 dans la mesure où ils font l'objet de poursuites après le 1er avril 1994, et ce sans violer les articles 10 et 11 de la Constitution, puisque le législateur a entendu poursuivre de la même façon que les personnes qui ont effectivement été poursuivies, les personnes qui ont commis les infractions visées avant le 1er avril 1994 et qui n'ont pas été poursuivies avant cette date. Les mesures transitoires ont par conséquent été édictées aux fins de parer à toute discrimination et en vue du respect du principe de proportionnalité.

#### *Réponse de M. Haspeslagh et L. Haspeslagh*

A.5.1. Par suite de la modification de la loi relative aux documents sociaux par la loi du 23 mars 1994, les deux catégories de prévenus sont traitées sur un pied d'égalité. Il n'est pas permis de déduire de cette abrogation que la mesure revêt de ce fait un caractère civil, au motif que l'article 65 du Code pénal et les articles 1er, 3, 6 et 8 de la loi concernant la probation trouvent actuellement à s'appliquer.

A.5.2. En réponse à l'argumentation du Conseil des ministres selon laquelle il s'agirait d'une mesure civile, les prévenus font valoir que la Cour de cassation a sérieusement affaibli sa position antérieure concernant le caractère « purement civil » de l'indemnité forfaitaire prévue par la loi relative aux documents sociaux en affirmant que l'article 2, alinéa 2, du Code pénal trouve à s'y appliquer. Il se déduit de cette jurisprudence que le caractère pénal de la mesure, qui participe du caractère préventif et intimidant de la peine proprement dite, est en principe reconnu.

A.5.3. Selon M. Haspeslagh et L. Haspeslagh, les considérants de l'arrêt n° 98/99 doivent être appliqués par analogie à l'affaire au fond étant donné que, tout comme dans le cas de l'article 35, alinéa 4, de la loi sur l'O.N.S.S., la sanction contenue à l'article 11*bis* de la loi relative aux documents sociaux est prononcée par le juge répressif, en même temps qu'une condamnation à une amende ou à une peine d'emprisonnement et à titre de sanction à caractère préventif et intimidant, alors que le préjudice réel subi par l'O.N.S.S. n'a pas, en tant que

tel, été réparé par l'indemnité forfaitaire. De surcroît, l'indemnité est considérable et peut, dans certains cas, s'avérer très lourde de conséquences. En d'autres termes, la sanction de l'article 11*bis* de la loi relative aux documents sociaux doit être considérée comme une peine au sens matériel et est perçue comme telle par le justiciable.

Ce sont les mêmes faits qui peuvent être commis avant et après le 1er avril 1994, à cette différence près qu'avant le 1er avril 1994, la condamnation à des indemnités forfaitaires ne pourrait être prononcée avec sursis et qu'après le 1er avril 1994, la sanction impliquant des amendes plus élevées pourrait être assortie d'un sursis. Il résulte *a fortiori* de la modification législative du 23 mars 1994 que les catégories de personnes citées sont effectivement comparables à d'autres prévenus et que la distinction opérée par l'article 11*bis* de la loi relative aux documents sociaux est bel et bien discriminatoire.

M. Haspeslagh et L. Haspeslagh observent que l'article 35, alinéa 4, de la loi sur l'O.N.S.S. et l'article 11*bis* de la loi relative aux documents sociaux sont du même ordre. En fait, il ne s'agit pas du dommage subi par l'O.N.S.S., mais de la sauvegarde de la sécurité sociale, qui est un service public dont le financement est mis en péril par le non-paiement des cotisations.

A.5.4. Les prévenus soulignent que les objectifs poursuivis par le législateur n'excluent nullement que, selon la Cour, toute discrimination, qu'elle qu'en soit l'origine, à la lumière des articles 10 et 11 de la Constitution, soit interdite.

La thèse du Conseil des ministres selon laquelle il s'agit néanmoins d'une distinction légitimant une différence de traitement entre personnes, à savoir « la condamnation pénale pour faits à caractère particulier », ne peut être admise, puisque l'on peut alors considérer comme étant à caractère particulier tout délit dans le cadre de lois fiscales et sociales spéciales.

En outre, selon M. Haspeslagh et L. Haspeslagh, c'est la nature de la condamnation en tant que telle qui doit être examinée, et non la nature de la disposition transgressée.

A.5.5. Les prévenus soulignent que les deux condamnations d'office (articles 11*bis* de la loi relative aux documents sociaux et article 35, alinéa 4, de la loi sur l'O.N.S.S.) peuvent être appliquées par le juge correctionnel aux mêmes faits, à savoir la non-déclaration et la non-inscription au registre du personnel de travailleurs. Le principe de proportionnalité est ainsi violé, étant donné que la condamnation financière pour un même comportement peut, de ce fait, être considérable.

M. Haspeslagh et L. Haspeslagh se demandent encore comment le principe de proportionnalité peut être respecté lorsque l'on constate que la répression de faits commis après le 1er avril 1994 consiste en une amende de 5.000 francs belges au maximum, alors que, pour les mêmes faits commis avant le 1er avril 1994, cette amende peut atteindre 4.649.568 francs belges.

#### *Réponse du Conseil des ministres dans l'affaire n° 1839*

A.6.1. Le Conseil des ministres estime que l'on ne peut déduire de la circonstance que l'O.N.S.S. a déjà introduit une action au civil que la condamnation cumulative ne serait pas de nature réparatrice.

En effet, l'O.N.S.S. a le droit de se constituer partie civile et de demander la réparation du dommage subi par lui. Le caractère discriminatoire ou non de l'article 11*bis* ne peut être examiné au regard des éventuelles décisions concernant la constitution de partie civile de l'O.N.S.S.

« Le principe est et reste que le dommage subi par l'O.N.S.S. est réparé par la triple indemnité et qu'il dispose, le cas échéant, du droit de se constituer partie civile aux fins de voir réparer le dommage complémentaire qu'il a subi. »

A.6.2. Le Conseil des ministres soutient que le considérant B.9.2 de l'arrêt n° 98/99 ne peut être appliqué par analogie à l'affaire au fond, étant donné qu'il convient de rappeler que les articles 11*bis* et 15*ter* de la loi relative aux documents sociaux ne prescrivent pas le paiement d'une indemnité au sens de l'article 35, alinéa 2, de la loi sur l'O.N.S.S.

A.6.3. Le Conseil des ministres estime que l'on ne peut déduire de l'abrogation de l'article 11*bis* de la loi relative aux documents sociaux que la mesure revêt un caractère pénal. En effet, si la condamnation cumulative n'était pas de nature réparatrice, l'on n'aurait évidemment pas prévu, parallèlement à l'abrogation de la condamnation, une compensation destinée à l'O.N.S.S. Le Conseil des ministres se demande comment justifier autrement le partage avec l'O.N.S.S. des recettes provenant de l'augmentation de l'amende.

L'on ne peut pas davantage prendre en compte le fait que l'article 11*bis* de la loi relative aux documents sociaux figure au chapitre IV « Dispositions pénales ». Cet élément n'est pas pertinent pour déterminer la nature des mesures, car le caractère indemnitaire de ces mesures apparaît très clairement des travaux préparatoires des diverses lois. Il convient en outre d'observer que la nature de telles mesures est déterminée de façon autonome, sans tenir compte du caractère éventuellement contradictoire de la qualification donnée.

Les critères qui découlent de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et qui permettent de déterminer la nature de la mesure ne trouvent pas à s'appliquer en l'espèce, étant donné que ces critères ne tiennent pas compte de la nature indemnitaire des mesures.

De surcroît, le caractère indemnitaire de la mesure ne peut être contesté en vertu du fait que l'indemnisation se fait par le paiement d'un montant forfaitaire. Le droit de l'autorité d'être indemnisée de façon efficace et effective pour le dommage subi, entre autres par une indemnité forfaitaire, ne doit pas être considéré, à l'estime du Conseil des ministres, comme un privilège de l'autorité, ni comme une application de la continuité du service public, parce que, même dans le cadre des rapports de droit privé, l'on admet le principe du paiement forfaitaire comme moyen effectif de se voir indemniser. En d'autres termes, le caractère forfaitaire du paiement d'une indemnité ne permet nullement de déduire le caractère prétendument pénal des mesures.

Le Conseil des ministres estime que la mesure garantit une réparation effective du dommage. Selon la Cour de cassation, le cumul d'indemnisations est autorisé lorsque les indemnités n'ont ni la même cause ni le même objet, ce qui est le cas en l'espèce. En effet, d'une part, l'autorité est lésée par le travail au noir, puisqu'elle se voit confrontée à une diminution des recettes issues des cotisations de sécurité sociale et du précompte professionnel et, d'autre part, l'autorité est également lésée en ce qu'elle doit subir les effets du dommage causé aux autres parties lésées.

- B -

B.1. Les questions préjudicielles portent sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution des articles 11*bis*, 12*bis* et 15*ter* de l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 relatif à la tenue des documents sociaux, insérés par la loi-programme du 6 juillet 1989, puis remplacés par la loi du 26 juin 1992, tels qu'ils étaient applicables avant l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 1994. Par suite de la disposition transitoire contenue à l'article 29, § 2, de la loi mentionnée en dernier lieu, les dispositions en cause demeurent applicables aux faits qui ont été commis avant la date de son entrée en vigueur.

Les dispositions soumises au contrôle de la Cour s'énoncent comme suit :

« Art. 11*bis*. Le juge qui prononce la peine à charge de l'employeur, de ses préposés ou de ses mandataires ainsi que des personnes déterminées par le Roi en exécution de l'article 4, § 2, pour les faits visés à l'article 11, 1<sup>o</sup>, a, b, c, d, e, f et h, les condamne, lorsque ces faits ont permis d'éluder la déclaration régulière des prestations, au paiement à l'Office national de sécurité sociale d'une indemnité égale au triple des cotisations prévues à l'article 38, §§ 2 et 3, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés. Ces cotisations sont calculées sur la base du montant mensuel du revenu minimum mensuel moyen fixé par une convention collective de travail conclue au sein du Conseil national du travail, quelle que soit la durée de l'occupation à laquelle se rapportent ces faits. »

« Art. 12*bis*. Dans le cas visé à l'article 12, le juge qui prononce la peine à charge de l'employeur, de ses mandataires ou de ses préposés, ainsi que des personnes déterminées par le Roi en exécution de l'article 4, § 2, les condamne, lorsque les faits ont permis d'éluder la déclaration régulière des prestations, au paiement à l'Office national de sécurité sociale d'une indemnité d'un montant double de celui prévu à l'article 11*bis*. »

« Art. 15*ter*. Les indemnités visées aux articles 11*bis*, 12*bis* et 15*bis* sont multipliées par le nombre de travailleurs pour lesquels une infraction a été établie. »

B.2. La discrimination dénoncée proviendrait de la circonstance que le juge répressif, prononçant une condamnation sur la base des dispositions susmentionnées, ne pourrait appliquer ni l'article 65 du Code pénal, ni les articles 1er, 3, 6 et 8 de la loi du 29 juin 1964, en raison du caractère civil de cette condamnation.

B.3. Les dispositions en cause traduisent la volonté du législateur d'obliger les juges à infliger des sanctions pécuniaires particulièrement lourdes dans un secteur où l'importance et la multiplicité des fraudes portent gravement atteinte aux intérêts de la collectivité et où les entreprises qui éludent leurs obligations font une concurrence illicite à celles qui les respectent. Selon les travaux préparatoires de l'article 11*bis* de la loi relative aux documents sociaux, la condamnation complémentaire de l'employeur, de ses préposés ou de ses mandataires, ainsi que des personnes déterminées par le Roi en exécution de l'article 4, § 2, tend à lutter plus efficacement contre le travail clandestin en prévoyant, entre autres, l'infliction de sanctions plus sévères (*Doc. parl.*, Chambre, 1988-1989, n° 833/2, p. 15; *Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 736/3, p. 25).

B.4. La nature particulière des condamnations auxquelles peuvent donner lieu les dispositions en cause a pu amener à les considérer comme des sanctions civiles et non comme des peines. Cette interprétation avait pour effet de rendre inapplicables toutes les règles propres au droit pénal, qu'il s'agisse de celles qui concernent la prescription, la non-rétroactivité, les circonstances atténuantes, l'absorption des peines, le sursis ou la suspension du prononcé.

B.5. Il s'ensuit que les personnes prévenues d'avoir commis les faits visés aux articles 11*bis*, 12*bis* et 15*ter* de l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 relatif à la tenue des documents sociaux étaient traitées différemment des autres prévenus. Cette différence de traitement, fondée sur un critère objectif et pertinent par rapport à l'objectif rappelé au B.3, pouvait avoir des effets disproportionnés.

B.6. Le législateur a en effet constaté, lors du vote de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses, qui a remplacé les dispositions en cause, que la rigidité de mesures qui y figurent aboutissait à multiplier, pour des raisons d'équité, le nombre de classements sans suite (*Doc. parl.*, Sénat, S.E., 1991-1992, n° 315-2, p. 64).

Il apparaît ainsi qu'à vouloir empêcher de tenir compte des circonstances propres à chaque poursuite, on en arrive à des conséquences qui, parce qu'elles sont hors de proportion avec le but poursuivi, entraînent une impunité que le législateur entendait précisément combattre.

B.7. Il y a lieu d'examiner si les condamnations visées dans les dispositions en cause ne doivent pas être considérées comme des peines, pour les raisons, notamment, exposées dans la jurisprudence développée par la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne la notion de « matière pénale » au sens de l'article 6 de la Convention européenne.

B.8. La Cour constate à cet égard que les sanctions en cause ont un caractère répressif prédominant; elles ont pour objet de prévenir et de sanctionner les infractions commises par tous les employeurs, préposés et mandataires, sans distinction aucune, qui ne respectent pas

les règles de l'assujettissement à la sécurité sociale; ces personnes, connaissant à l'avance la sanction qu'elles risquent d'encourir, seront incitées à respecter leurs obligations; la mesure est localisée dans le chapitre 4, consacré aux « sanctions pénales »; elle s'ajoute à une peine prononcée par un juge pénal et vise à rendre la sanction plus sévère (*Doc. parl.*, Chambre, 1988-1989, n° 833/2, p. 15; *Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 736/3, p. 25).

B.9. Ces constatations amènent à la conclusion que la sanction litigieuse est de nature pénale. Il reste à examiner s'il s'ensuit que toutes les règles du droit pénal lui sont applicables et, dans la négative, si les dérogations qui existeraient à ces règles sont susceptibles de justification.

*Quant à l'applicabilité de l'article 65 du Code pénal*

B.10. Aux termes de l'article 14 de l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 relatif à la tenue des documents sociaux, toutes les dispositions du Livre Ier du Code pénal, « le chapitre V excepté, mais le chapitre VII compris », s'appliquent aux condamnations pénales prévues par cet arrêté. L'article 65 du Code pénal, qui est compris dans le chapitre VI du Livre Ier, s'appliquera donc en principe aux condamnations prononcées en application des dispositions en cause.

B.11. L'article 65 du Code pénal dispose :

« Lorsqu'un même fait constitue plusieurs infractions ou lorsque différentes infractions soumises simultanément au même juge du fond constituent la manifestation successive et continue de la même intention délictueuse, la peine la plus forte sera seule prononcée.

[...] »

B.12. Lorsque le juge condamne le prévenu aux peines d'amende et/ou d'emprisonnement prévues par les articles 11 et 12 de l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 relatif à la tenue des documents sociaux, et qu'il inflige en outre les condamnations prévues

par les articles 11*bis*, 12*bis* et 15*ter*, la question de l'absorption éventuelle des peines ne se pose pas puisqu'elle ne concerne pas le cumul d'une peine principale et des peines accessoires prévues pour la même infraction.

B.13. En disposant que le juge condamne au paiement d'une « indemnité » égale au triple des cotisations prévues à l'article 35, §§ 2 et 3, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés (article 11*bis*) ou au double du montant prévu à l'article 11*bis* (article 12*bis*), multipliées par le nombre de travailleurs pour lesquels une infraction a été établie (article 15*ter*), le législateur a exclu que les faits distincts puissent s'analyser comme constituant un concours matériel auquel s'appliquerait la règle d'absorption prévue par l'article 65 du Code pénal.

B.14. Lorsque le juge condamne le prévenu pour un fait qui constitue à la fois une infraction aux dispositions en cause et une infraction à une autre disposition pénale, il devrait n'appliquer qu'une seule peine, la plus forte, ainsi que le prévoit l'article 65 du Code pénal en cas de concours idéal. Si la peine la plus forte est celle de l'infraction à une autre disposition pénale, le juge ne pourrait ainsi, en principe, infliger les peines accessoires qui font l'objet des dispositions en cause.

B.15. Il y a cependant lieu d'examiner si, dans la matière particulière des fraudes à la sécurité sociale, le législateur n'a pas entendu déroger à cette application du droit pénal commun.

B.16. Il appert de la genèse des articles 11*bis*, 12*bis* et 15*ter* de l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 que le législateur a voulu que les condamnations qui y sont visées soient en tout état de cause prononcées lorsque le juge constate que les faits ont permis d'éluder la déclaration régulière des prestations (*Doc. parl.*, Sénat, S.E., 1991-1992, n° 315/1, p. 39). Cette volonté constante de maintenir et d'aggraver les pénalités s'est encore manifestée dans l'exposé des motifs de la loi du 23 mars 1994, qui tend à lutter contre le travail au noir, où il est affirmé que « si les sanctions ne sont pas assez dissuasives, beaucoup prendront le risque d'être pris sur le fait étant donné que, même dans ce cas, leur soi-disant 'avantage

économique' est toujours plus important que le montant des amendes à payer » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1157/7, p. 5).

B.17. C'est cette même volonté qui explique que l'« indemnité » soit égale au triple des cotisations prévues à l'article 35 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés (article 11*bis*), qu'en cas de récidive dans l'année, il soit imposé une « indemnité » d'un montant double de celui prévu à l'article 11*bis* (article 12*bis*) et que les « indemnités » visées aux articles 11*bis* et 12*bis* soient multipliées par le nombre de travailleurs pour lesquels une infraction a été établie (article 15*ter*).

B.18. Enfin, l'obligation d'infliger en toute hypothèse les condamnations prévues par les dispositions en cause correspond également au souci d'atténuer la perte que les fraudes font subir au système de la sécurité sociale.

B.19. Il se déduit de ces éléments que le législateur a entendu obliger le juge à infliger ces condamnations et a voulu les soustraire à l'application de l'article 65 du Code pénal. Toute autre interprétation aboutirait à créer une différence de traitement inadmissible en ce que celui qui, par hypothèse, a commis un fait susceptible de deux incriminations, pourrait échapper auxdites condamnations et se trouverait ainsi dispensé de verser les sommes qui reviennent à l'O.N.S.S.

B.20. Il s'ensuit que les condamnations mentionnées aux articles 11*bis*, 12*bis* et 15*ter* de l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 ne sont pas susceptibles de se voir appliquer la règle d'absorption prévue par l'article 65 du Code pénal et que la différence de traitement qui en résulte est raisonnablement justifiée.

#### *Quant à l'applicabilité de la loi du 29 juin 1964*

B.21. Les articles 1er, 3, 6 et 8 de la loi du 29 juin 1964 règlent le sursis à l'exécution des peines et la suspension du prononcé de la condamnation.



B.22. L'article 3 permet au juge de suspendre le prononcé de la condamnation en faveur du prévenu qui n'a pas encouru antérieurement de condamnation à une peine criminelle ou à un emprisonnement correctionnel principal de plus de six mois. L'article 8 permet au juge d'ordonner qu'il sera sursis à l'exécution du jugement si le prévenu n'a pas encouru antérieurement de condamnation à une peine criminelle ou à un emprisonnement principal de plus de douze mois.

B.23. Dès lors que les sanctions prévues par les articles 11*bis*, 12*bis* et 15*ter* de l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 relatif à la tenue des documents sociaux s'analysent comme des sanctions de nature pénale, aucune disposition n'interdit au juge, dans l'état actuel de la législation, d'appliquer au prévenu la loi du 29 juin 1964. Ni le texte de la loi ni ses travaux préparatoires ne révèlent que le législateur aurait considéré que cette application serait inconciliable avec les objectifs de l'arrêté royal précité.

B.24. Il s'ensuit que, en ce qui concerne l'applicabilité de la loi du 29 juin 1964, les personnes poursuivies en vertu des dispositions en cause ne sont pas traitées différemment des autres prévenus.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Les articles *11bis*, *12bis* et *15ter* de l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 relatif à la tenue des documents sociaux, insérés par la loi-programme du 6 juillet 1989, puis remplacés par la loi du 26 juin 1992, tels qu'ils étaient applicables avant l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 1994, ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils ne permettent pas d'écarter, en faisant application de l'article 65 du Code pénal, les condamnations qu'ils prévoient lorsque la peine principale prononcée est celle prévue par une autre disposition.

- Les questions préjudicielles sont sans objet en ce qu'elles interrogent la Cour au sujet de l'applicabilité de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 7 juin 2001, par le siège précité, dans lequel le président émérite G. De Baets a été remplacé pour le prononcé par le juge A. Arts, conformément à l'article 110 de la loi précitée.

Le greffier,

Le président f.f.,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts