

Numéro du rôle : 1974
Arrêt n° 132/2001 du 30 octobre 2001

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales, posée par le Tribunal du travail de Liège.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

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

Par jugement du 24 mai 2000 en cause de la s.p.r.l. Decoration Design contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 26 mai 2000, le Tribunal du travail de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« La différence de traitement entre le régime des poursuites administratives organisé par la loi du 30 juin 1971 et celui des poursuites pénales du fait des infractions visées par cette loi, en ce qu'elle aboutit dans le premier cas à ce que seul l'employeur, qu'il soit ou non l'auteur des faits et qu'il soit personne physique ou morale, puisse se voir infliger l'amende administrative et, dans le second, à ce que l'employeur en tant que personne physique, mais aussi ses préposés et mandataires, puissent se voir infliger la sanction pénale, est-elle compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution ? »

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

La s.p.r.l. Decoration Design conteste devant le juge *a quo* l'amende administrative d'un montant global de 56.000 francs qui lui a été imposée du fait de diverses infractions, respectivement, aux arrêtés du 23 octobre 1978 et du 8 août 1980 relatifs à la tenue des documents sociaux, à la loi du 16 mars 1971 sur le travail et à celle du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail.

Cette partie ayant soulevé la compatibilité de la loi du 30 juin 1971 avec le principe d'égalité, en ce qu'elle permettrait d'infliger des amendes administratives, pourtant de nature pénale, sans que soient respectés les principes de l'imputabilité pénale et de la personnalité des peines, le juge *a quo*, après avoir cité divers arrêts de la Cour, pose à la Cour la question citée ci-dessus.

### III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 26 mai 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 qu'il n'y avait pas 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 26 septembre 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 10 octobre 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- F. Roland, demeurant à 4845 Jalhay, Nivezé-Bas 183, et la s.p.r.l. Decoration Design, dont le siège social est établi à 4020 Wandre, avenue de l'Indépendance 8, actuellement la s.p.r.l. Volontimmo, dont le siège social est établi à 4130 Esneux, rue Péré Maron 30, par lettre recommandée à la poste le 8 novembre 2000;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 13 novembre 2000.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 28 novembre 2000.

La s.p.r.l. Decoration Design, actuellement la s.p.r.l. Volontimmo, a introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 2 janvier 2001.

Par ordonnances du 26 octobre 2000 et du 26 avril 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 26 mai 2001 et 26 novembre 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnances du 20 mars 2001 et du 22 mai 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges A. Alen et J.-P. Moerman.

Par ordonnance du 13 juin 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 13 juillet 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 14 juin 2001.

A l'audience publique du 13 juillet 2001 :

- ont comparu :

. Me D. Drion, avocat au barreau de Liège, pour F. Roland et pour la s.p.r.l. Volontimmo (anciennement la s.p.r.l. Decoration Design);

. Me M. Jaspar *loco* Me E. Maron, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et M. Bossuyt ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise 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 de la s.p.r.l. Decoration Design*

A.1.1. Dans la première partie de son mémoire, la partie requérante devant le juge *a quo* fait l'historique de la sanction pénale infligée à une personne morale, en distinguant le régime antérieur à la loi du 4 mai 1999 - régime en vigueur au moment des faits - du nouveau régime institué par cette loi.

A.1.2. Dans le régime antérieur à la loi du 4 mai 1999, il résultait de l'article 39 du Code pénal que la sanction pénale frappait uniquement l'auteur direct de l'infraction; elle ne pouvait être prononcée ni collectivement, ni solidairement entre plusieurs condamnés et n'atteignait pas davantage la personne morale. Bien que la jurisprudence ait atténué le principe d'irresponsabilité pénale des personnes morales - en admettant que celles-ci pouvaient commettre des infractions -, elles ne pouvaient toutefois se voir infliger une peine du fait desdites infractions.

A.1.3. Par l'adoption de la loi du 4 mai 1999, le législateur poursuivait, selon le mémoire, un double objectif : il s'agissait, d'une part, d'aligner la législation belge sur les « différents modèles européens » et, d'autre part, d'apporter « une réponse à la criminalité organisée des sociétés ».

A.1.4. La s.p.r.l. Decoration Design expose ensuite que, en vertu de l'article 2 du Code pénal, de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les faits, antérieurs à la loi du 4 mai 1999, restent régis par la législation antérieure, la loi du 4 mai 1999 prévoyant en effet un régime plus sévère, lequel ne peut dès lors rétroagir.

A.2.1. Analysant ensuite les différents éléments devant conduire, selon cette partie, à un constat de violation du principe d'égalité, la s.p.r.l. Decoration Design décrit tout d'abord la portée de la différence de traitement, dans le régime antérieur à la loi du 4 mai 1999.

Cette différence consiste en ce que, si l'auditeur du travail décide d'entamer des poursuites pénales à l'encontre d'une personne, celles-ci ne peuvent conduire à condamner pénalement une personne morale, mais seulement le ou les auteurs réels de l'infraction, alors que, s'il n'y a pas de poursuites, l'administration retrouve ses pleins pouvoirs et l'amende administrative qu'elle infligera sanctionnera seulement l'employeur, personne physique ou morale, sans avoir égard à la personne qui a décidé consciemment de commettre l'infraction.

A.2.2. Après avoir relevé que, malgré certaines déclarations faites au cours des travaux préparatoires, la loi du 30 juin 1971 impose « par facilité et par commodité la condamnation de la personne morale sans chercher à identifier la personne qui a posé l'acte infractionnel », le mémoire expose qu'il n'existe aucune justification objective et raisonnable à « l'application d'un principe absent de la législation et de la jurisprudence pénales ».

A.3. Dans la dernière partie de son mémoire, son auteur fait l'inventaire des divers manquements qui lui sont reprochés, en les estimant, selon le cas, non fondés, d'importance minimale ou, s'agissant de ceux non contestés, en relevant qu'une régularisation rapide a été apportée auxdits manquements.

A.4. Dans son mémoire en réponse, la s.p.r.l. Decoration Design conteste le fait que puisse être transposé en l'espèce l'arrêt de la Cour n° 72/92, auquel se réfère le Conseil des ministres, en rappelant la spécificité de la différence de traitement en cause en l'espèce.

Cette partie allègue le caractère « largement disproportionné » de cette différence de traitement. La responsabilisation de l'employeur aboutit en effet à déresponsabiliser l'employé. Par opposition à cette conséquence, le mémoire en réponse s'en réfère au système applicable aux infractions de roulage commises par un employé alors qu'il circule pour le compte de son employeur : dans ce système, l'employé délinquant est cité devant le tribunal de police pour répondre de ses faits, l'employeur étant pour sa part cité en qualité de civilement responsable; un tel système, à l'inverse du système critiqué en l'espèce, responsabilise tant l'employé que l'employeur.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.5.1. Après avoir relevé que, en fait, la question préjudicielle se limite au seul article 3 de la loi du 30 juin 1971, sous l'angle de l'imputabilité pénale qu'il prévoit, le mémoire décrit le système instauré par cette loi, et les deux formes de sanction (pénale ou administrative) qu'elle prévoit, en fonction de la gravité des faits. Il relève notamment que, tant dans l'hypothèse d'une condamnation à une amende pénale que dans celle où l'administration - ou le tribunal du travail en cas de recours - inflige une amende administrative, c'est l'employeur qui, dans les deux cas, devra la supporter.

A.5.2. Commentant les objectifs de la loi, le Conseil des ministres expose que la loi du 30 juin 1971 tend à remédier aux effets disproportionnés que suscite l'application aux infractions en matière sociale du droit pénal et de la procédure pénale ordinaire. L'auteur de l'infraction doit en effet comparaître devant une juridiction répressive et la sanction fait l'objet d'une inscription dans son casier judiciaire, effets dont il a été relevé lors des travaux préparatoires qu'ils étaient infamants; il s'ensuit que les juridictions répressives hésitaient à prononcer des sanctions pénales. Le Conseil des ministres relève également que, dès lors que seul l'auteur de l'infraction peut être condamné, s'il n'est pas identifiable, l'employeur ne peut être contraint de payer une amende. En outre, avant l'adoption de la loi du 4 mai 1999, il n'y avait pas de responsabilité pénale des personnes morales.

A.5.3. Ces diverses constatations ont amené le législateur à considérer que le caractère préventif du droit pénal était mis en échec, raison pour laquelle il a introduit de nouvelles règles dérogatoires, règles de nature à responsabiliser les employeurs et à donner une effectivité aux sanctions en matière sociale.

Le législateur a introduit le principe de l'imputabilité légale exclusive en matière d'infractions aux lois sociales en prévoyant que, quelle que soit la personne ayant commis une infraction, seul l'employeur sera, dans le système des amendes administratives, tenu pour responsable. Par ce principe, le législateur a atteint les buts de prévention et de responsabilisation qu'il visait, l'employeur ne pouvant en effet plus se désintéresser des comportements qui ont lieu au sein de son entreprise. De plus, l'effectivité des sanctions est assurée, l'application par les juges répressifs d'amendes administratives n'appelant pas de leur part les mêmes scrupules que l'application de sanctions pénales.

A.5.4. Le mémoire souligne que la procédure de poursuite par amende administrative aboutit, en outre, à un résultat identique à celui atteint en application du droit pénal ordinaire : en effet, l'employeur est toujours redevable des amendes, que l'auteur des infractions soit poursuivi pénalement ou que l'infraction soit imputée légalement à l'employeur.

A.6.1. Dans la dernière partie de son mémoire, le Conseil des ministres justifie l'absence de discrimination affectant, selon lui, la loi du 30 juin 1971.

A.6.2. Il rappelle tout d'abord les différents objectifs poursuivis par le législateur. Il s'agissait d'éviter les conséquences infamantes de la sanction pénale, d'assurer l'effectivité des sanctions attachées aux infractions en matière sociale, de pallier à la difficulté d'identifier l'auteur de l'infraction, de restaurer le caractère préventif du droit pénal en cette matière et de responsabiliser les employeurs.

A.6.3. Le mémoire expose ensuite que, au regard de ces objectifs - et en particulier celui de la responsabilisation de l'employeur -, la différence de traitement établie entre ce dernier et les préposés est pleinement justifiée.

Selon le Conseil des ministres, la distinction repose sur la considération selon laquelle un devoir supplémentaire incombe à l'employeur - celui de veiller à empêcher que ses employés ne commettent des infractions -, employeur qui dispose pour ce faire du pouvoir d'autorité.

Le mémoire rappelle en outre le raisonnement tenu par la Cour dans son arrêt n° 72/92, dont le constat de constitutionnalité serait transposable en l'espèce.

- B -

B.1. Bien que la question préjudicielle vise l'ensemble de la loi du 30 juin 1971 « relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales », il ressort des termes de la question comme de ses motifs qu'est seule en cause la constitutionnalité de l'article 3 de cette loi, en ce qu'il met à la charge exclusive de l'employeur les amendes administratives appliquées sur la base de la même loi.

La Cour limite en conséquence son examen à l'article 3 de la loi du 30 juin 1971, lequel dispose :

« L'amende administrative n'est appliquée qu'à l'employeur, même si l'infraction a été commise par un préposé ou un mandataire. »

B.2. La différence de traitement soumise au contrôle de la Cour consiste en ce que les amendes administratives infligées du fait d'infractions visées par la loi du 30 juin 1971 le sont, en vertu de l'article 3 de cette loi, à la charge exclusive de l'employeur, alors que, lorsque les mêmes infractions donnent lieu à des poursuites pénales *sensu stricto*, les sanctions pénales peuvent frapper non seulement l'employeur mais aussi ses préposés et ses mandataires.

La question préjudicielle n'envisage la condamnation à des sanctions pénales que de l'employeur personne physique. C'est donc en considération de la situation antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 4 mai 1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales que doit être appréciée la constitutionnalité de la différence de traitement.

B.3. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.4. Lorsque le législateur estime que certains manquements à des obligations légales doivent faire l'objet d'une répression, il relève de son pouvoir d'appréciation de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales *sensu stricto* ou pour des sanctions administratives. Le choix de l'une ou l'autre catégorie de sanctions ne peut être considéré comme discriminatoire en soi, mais la différence de traitement qui peut en résulter pour un même manquement n'est admissible que si elle est raisonnablement justifiée.

B.5.1. Comme l'indiquent les travaux préparatoires de la loi du 30 juin 1971, le législateur est parti de la considération que l'application de la procédure ordinaire à certaines infractions à la législation du travail était inadéquate : l'action répressive était trop lourde dans ses effets, les sanctions pénales étaient rarement appliquées et le caractère préventif du droit pénal social s'en trouvait fortement atténué (*Doc. parl.*, Chambre, 1970-1971, n° 939/1, pp. 1 et 2).

C'est pourquoi le législateur a entendu instaurer, à côté des sanctions pénales *sensu stricto*, un système d'amendes administratives, l'application des unes excluant d'ailleurs celle des autres.

B.5.2. Il apparaît en outre des mêmes travaux préparatoires que le législateur entendait prévenir les infractions en matière de législation sociale, en responsabilisant davantage l'employeur :

« L'article 3 fait application du principe de la responsabilité du chef d'entreprise. Cette disposition a surtout un but préventif; en effet, l'employeur se sachant directement visé, mettra tout en œuvre afin de remplir toutes les obligations qui lui sont imposées par les prescriptions légales et réglementaires. » (*ibid.*, p. 3)

B.6.1. En raison des considérations qui viennent d'être indiquées comme de l'objectif spécifique de responsabilisation de l'employeur, il n'apparaît pas dénué de pertinence d'avoir mis à la charge du seul employeur les amendes administratives susceptibles d'être infligées lorsque les infractions à la loi du 30 juin 1971 ne donnent pas lieu à des poursuites pénales *sensu stricto*.

B.6.2. De ce que le législateur peut ne punir d'amendes administratives que l'employeur, il ne s'ensuit pas que cet employeur puisse être puni même s'il démontrait qu'il n'a commis aucune faute parce qu'il a pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir pour empêcher que l'élément matériel de l'infraction se réalise. L'opportunité d'exempter le salarié n'implique pas le droit de punir aveuglément son employeur, au mépris du principe de la personnalité des peines; les amendes que le législateur a qualifiées d'administratives présentent avec les sanctions pénales *sensu stricto* une analogie trop étroite pour que les valeurs qui fondent un principe aussi

fondamental perdent toute pertinence en ce qui concerne de telles amendes, lesquelles sanctionnent une infraction.

Le libellé de la disposition en cause suggère l'interprétation selon laquelle un employeur pourrait être puni alors qu'il n'aurait commis aucune faute, puisque le texte porte qu'il peut l'être même quand « l'infraction a été commise par » un autre. En effet, le terme « l'infraction » comprend à proprement parler tous les éléments constitutifs de l'infraction. Il faut toutefois tenir compte du fait que le langage usuel emploie parfois, par métaphore, le mot « infraction » pour désigner l'élément matériel d'une infraction.

Ces raisons conduisent à la conclusion qu'il est raisonnable d'entendre, dans la disposition en cause, l'expression « l'infraction » comme signifiant « l'élément matériel de l'infraction ».

B.7. Par ailleurs, il n'apparaît pas que la différence de traitement qui résulte de la disposition en cause par rapport à l'hypothèse où des poursuites pénales sont intentées - hypothèse dans laquelle les employés sont également passibles de sanctions - ait des effets disproportionnés en ce qui concerne l'employeur, celui-ci ne pouvant être condamné, dans l'interprétation exposée au B.6.2, lorsqu'il peut démontrer qu'il n'a commis aucune faute. Sans doute la preuve que toutes les mesures au pouvoir de l'employeur ont été prises est-elle difficile à faire mais la rigueur de la loi qui tend à le responsabiliser est tempérée par le fait que la procédure des amendes administratives évite à l'employeur les inconvénients d'une comparution devant une juridiction répressive, lui épargne le caractère infamant qui s'attache aux condamnations pénales et lui permet d'échapper aux conséquences d'une inscription au casier judiciaire (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 514, p. 2).

B.8. Il résulte de ce qui précède que, en ce qu'il met à la charge du seul employeur les amendes administratives infligées sur la base de la loi du 30 juin 1971, l'article 3 de cette loi n'est pas discriminatoire.

La question préjudicielle appelle une réponse négative.



Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Sous la réserve d'interprétation exposée au B.6.2, l'article 3 de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 30 octobre 2001.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior