

Numéros du rôle : 2724 et 2725
Arrêt n° 105/2004 du 16 juin 2004

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales, posées par le Tribunal du travail de Verviers.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par deux jugements du 19 mai 2003 en cause respectivement de D.A. et A.S. contre le ministère fédéral de l'Emploi et du Travail, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 18 juin 2003, le Tribunal du travail de Verviers a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « La loi du 30 juin 1971 (relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales) crée-t-elle une discrimination par son silence qui empêche le tribunal du travail d'accorder la suspension du prononcé du jugement en faveur de l'auteur d'une infraction administrative, privant par-là cet auteur d'une chance d'équité découlant de la prise en compte de sa personnalité, et d'une récompense pour son amendement,

alors que le juge répressif peut user de cette faculté de suspendre le prononcé du jugement lorsqu'il statue sur les poursuites pénales des mêmes faits infractionnels, disposant par là d'un contrôle juridictionnel plus équitable et plus effectif (au sens de la Convention européenne des droits de l'homme) que le contrôle exercé par le tribunal du travail sur les mêmes faits et sur leurs sanctions administratives de nature pénale ? »

2. « La loi du 30 juin 1971 (relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales) crée-t-elle une discrimination par son silence qui empêche le tribunal du travail d'accorder le sursis à l'auteur d'une infraction administrative, privant par là cet auteur d'une chance d'équité découlant de la prise en compte de sa personnalité, et d'une récompense pour son amendement,

alors que le juge répressif peut user de cette faculté de sursis lorsqu'il statue sur les poursuites pénales des mêmes faits infractionnels, disposant par là d'un contrôle juridictionnel plus équitable et plus effectif (au sens de la Convention européenne des droits de l'homme) que le contrôle exercé par le tribunal du travail sur les mêmes faits et sur leurs sanctions administratives de nature pénale ? »

Ces affaires, inscrites sous les numéros 2724 et 2725 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 4 février 2004 :

- a comparu Me M. Mareschal *loco* Me D. Gérard et Me A. Feyt, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et A. Alen ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;

- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *Les faits et les procédures antérieures*

Par deux jugements avant dire droit du 16 décembre 2002, le Tribunal du travail de Verviers a énuméré une série de circonstances atténuantes susceptibles de justifier l'adoucissement de la sanction administrative infligée à D.A. (affaire n° 2724) et à A.S. (affaire n° 2725) en raison de l'occupation irrégulière d'un travailleur.

A l'audience de réouverture des débats qui s'est tenue le 17 février 2003, D.A. a sollicité la suspension du prononcé judiciaire de son amende administrative et subsidiairement le sursis; A.S. a demandé le sursis. L'auditeur du travail estima à la même audience que, compte tenu des arrêts n°s 40/97 et 45/97 prononcés par la Cour, ces mesures ne pouvaient pas être accordées par le Tribunal du travail.

Le Tribunal, quant à lui, après avoir rappelé les arrêts précités de la Cour, se demande toutefois si des arrêts plus récents de la Cour prononcés relativement à d'autres sanctions administratives dont certains ont conclu à la possibilité de l'application de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, ne changent pas l'interprétation qu'il faut donner à ces dispositions, de sorte que, par prudence, il estime devoir poser les deux questions préjudicielles mentionnées ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

Position du Conseil des ministres

A.1.1. Le Conseil des ministres considère que la Cour a répondu à la question préjudicielle dans ses arrêts n°s 40/97 et 45/97. « La loi du 30 juin 1971 », y disposait la Cour, « ne viole pas le principe d'égalité en ce qu'elle ne permet pas au tribunal du travail d'accorder une des mesures prévues par la loi du 29 juin 1964 à la personne qui a exercé devant lui le recours prévu à l'article 8 de la loi précitée ».

Le Conseil des ministres relève que cette jurisprudence est plus affirmée que ne semble l'estimer le Tribunal du travail de Verviers. En effet, la Cour s'est exprimée en des termes totalement identiques dans un arrêt n° 76/99 du 30 juin 1999.

A.1.2. Plusieurs arguments militent en faveur d'une interprétation identique dans cette affaire, estime le Conseil des ministres. D'abord, la procédure instaurée par la loi du 30 juin 1971 ne revêt en rien le caractère infamant impliqué par la comparution devant une juridiction répressive. Ensuite, elle n'emporte pas comme conséquence l'inscription d'une peine au casier judiciaire de l'intéressé. Enfin, ces amendes n'ont aucune conséquence négative quant à la réintégration de celui auquel elles ont été infligées.

A.1.3. Il reste, à titre surabondant, poursuit le Conseil des ministres, à examiner si les références jurisprudentielles faites par la juridiction *a quo* sont de nature à énerver les conclusions claires développées plus haut.

Tout d'abord, les arrêts n^{os} 38/2000, 40/2000, 41/2000, 24/2001, 153/2001 et 38/2002 confirment les arrêts précédemment cités.

Il faut enfin examiner les quatre arrêts n^{os} 98/99, 92/2000, 77/2001 et 80/2001 dans lesquels la Cour s'est prononcée en faveur de l'application des dispositions de la loi du 29 juin 1964.

Dans les arrêts n^{os} 98/99, 92/2000 et 80/2001, la Cour a très clairement précisé que les sanctions instituées par l'article 35, alinéas 3 et 4, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs s'analysaient comme des sanctions de nature pénale. Elle en déduit, dès lors, qu'aucune disposition n'interdit au juge, dans l'état actuel de la législation, d'appliquer au prévenu la loi du 29 juin 1964.

Dans l'arrêt n^o 77/2001 relatif aux articles 11*bis*, 12*bis* et 15*ter* de l'arrêté royal n^o 5 du 23 octobre 1978 relatif à la tenue des documents sociaux, la Cour a, de la même manière, considéré que les sanctions soumises à son contrôle s'analysaient comme des sanctions de nature pénale et qu'aucune disposition n'interdit, dès lors, au juge, dans l'état actuel de la législation, d'appliquer au prévenu la loi du 29 juin 1964. Elle a ajouté que 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 précité.

Il est permis de déduire de ce qui précède, conclut le Conseil des ministres, que cette jurisprudence est, en quelque sorte, parfaitement indifférente à la présente espèce. En effet, la Cour a considéré qu'il y avait lieu de faire application de la loi du 29 juin 1964 lorsqu'étaient en jeu des sanctions pénales prononcées par le tribunal correctionnel, et non des amendes administratives prononcées par le tribunal du travail.

Il en résulte, dès lors, que l'on ne trouve pas dans la jurisprudence de la Cour le moindre argument qui permette de remettre en cause l'enseignement figurant, notamment, dans l'arrêt n^o 76/99 du 30 juin 1999.

- B -

Quant à l'objet des questions préjudicielles

B.1. Il ressort des termes des questions préjudicielles, éclairés par les motifs des deux jugements qui les posent, que sont soumises au contrôle de la Cour les dispositions de la loi du 30 juin 1971 « relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales », mais uniquement en ce qu'elles ne permettent pas aux juridictions du travail de faire application des dispositions de la loi du 29 juin 1964 « concernant la suspension, le sursis et la probation » relatives à la suspension du prononcé de la condamnation (première question) et au sursis à l'exécution des peines (seconde question).

Quant au fond

B.2. 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 ou pour des sanctions administratives. Le choix de l'une ou l'autre catégorie de sanctions ne peut être considéré comme établissant, en soi, une discrimination.

B.3.1. Lorsqu'un même manquement à des obligations légales fait l'objet, tantôt de sanctions pénales, tantôt de sanctions administratives, la différence de traitement qui pourrait en résulter n'est admissible que si elle est raisonnablement justifiée.

B.3.2. La possibilité de recourir à des amendes administratives pour réprimer certaines infractions à la législation sociale repose sur un fondement objectif et raisonnable.

En effet, il ressort de l'exposé des motifs de la loi du 30 juin 1971 que l'application de la procédure pénale à certaines infractions à la législation sociale était inadéquate en ce que cette procédure était trop lourde dans ses effets, en ce que les sanctions pénales étaient rarement appliquées et en ce que le caractère préventif du droit pénal social s'en trouvait fortement atténué (*Doc. parl.*, Chambre, 1970-1971, n° 939/1). La procédure instaurée par la loi du 30 juin 1971 évite à l'intéressé 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, rapport de la Commission, p. 2).

B.4. Il reste cependant à examiner si le choix du législateur n'a pas des effets discriminatoires en ce qu'il conduit aux différences de traitement dénoncées dans les questions préjudicielles.

B.5.1. Alors qu'elle entend réprimer des faits passibles de sanctions pénales, la loi du 30 juin 1971 établit un régime qui traite différemment des catégories de personnes. Contrairement à la personne qui est citée à comparaître devant le tribunal correctionnel, la

personne qui exerce, devant le tribunal du travail, un recours contre la décision lui infligeant une amende administrative pour une même infraction ne peut bénéficier de certaines modalités légales d'individualisation de la peine.

B.5.2. La personne poursuivie devant le tribunal correctionnel par l'auditeur du travail peut, s'il existe des circonstances atténuantes, se voir infliger une peine inférieure au minimum légal, si la loi réprimant l'infraction qu'elle a commise rend applicable l'article 85 du Code pénal. La même personne peut en outre bénéficier de l'application des articles 3 et 8 de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation.

B.5.3. En vertu de l'article 1^{er}ter de la loi précitée du 30 juin 1971, inséré par l'article 76 de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi, le tribunal du travail peut, s'il existe des circonstances atténuantes, réduire l'amende en dessous des minima légaux.

Il existe donc aujourd'hui à cet égard un parallélisme entre les dispositions sur les amendes administratives et celles du droit pénal. En effet, les articles 79 à 117 de la loi précitée du 13 février 1998 ont également modifié les règles du droit pénal social et, dans le souci d'harmoniser ces règles avec celles relatives aux amendes administratives applicables aux mêmes infractions, disposent que dorénavant le juge pourra tenir compte de circonstances atténuantes mais sans pouvoir réduire l'amende au-dessous de 40 p.c. ou de 80 p.c. des minima légaux selon le cas afin de conserver aux sanctions pénales et administratives un caractère suffisamment dissuasif (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1269/1, pp. 25 et suivantes).

B.5.4. En revanche, la loi du 30 juin 1971 ne prévoit pas que le tribunal du travail puisse faire bénéficier l'auteur d'une infraction à cette loi d'une mesure de suspension ou de sursis et le juge *a quo* estime que ce silence ne peut être interprété comme une autorisation implicite donnée au juge d'appliquer ces mesures.

B.6.1. La différence de traitement critiquée provient essentiellement de ce que l'intéressé se retrouve, tantôt devant le tribunal correctionnel, tantôt devant le tribunal du travail, en raison de décisions prises successivement par l'auditeur du travail et par le fonctionnaire

compétent, sans que leur choix puisse être remis en cause par le tribunal saisi. Si c'est ce choix qui est à l'origine de la différence de traitement, il a pour conséquence que l'intéressé ne dispose pas des mêmes moyens de défense selon qu'il comparait, pour les mêmes faits, devant l'un ou l'autre juge. Il appartient à la Cour d'examiner si cette différence de traitement est raisonnablement justifiée.

B.6.2. L'article 5, §§ 1er et 2, de la loi du 30 juin 1971 ne permet au fonctionnaire désigné par le Roi de décider, conformément à l'article 7, § 3, s'il y a lieu d'infliger une amende administrative, que si, préalablement, l'auditeur du travail a « [jugé], compte tenu de la gravité de l'infraction, qu'il n'y a pas lieu à poursuites pénales ».

B.6.3. Bien que, selon les termes de la loi, la personne qui a saisi le tribunal du travail soit censée avoir commis un fait moins grave que celle qui est citée devant le tribunal correctionnel, il est raisonnablement justifié qu'elle ne puisse bénéficier d'une mesure de suspension du prononcé de la condamnation, une telle mesure étant difficilement conciliable avec une procédure qui ne se déroule pas devant une juridiction pénale.

En effet, la décision que doit rendre le tribunal du travail ne consiste pas à infliger ou non une amende, mais à contrôler la décision administrative qui l'inflige.

En outre, la suspension du prononcé vise essentiellement à éviter des effets qui s'attachent aux condamnations pénales : elle est inscrite au casier judiciaire central (article 590, 2°, du Code d'instruction criminelle) mais elle ne figure ni parmi les informations enregistrées dans le casier judiciaire auxquelles peuvent accéder certaines administrations publiques (article 594, 3°, du même Code), ni parmi celles qui sont inscrites sur l'extrait du casier judiciaire délivré, à sa demande, à la personne concernée (article 595, 1°, du même Code); la loi permet de demander que la suspension ne soit pas prononcée en audience publique (articles 4 et 5, § 2, de la loi du 29 juin 1964).

B.6.4. La première question appelle une réponse négative.

B.7.1. Le raisonnement qui précède ne vaut pas pour le sursis à l'exécution des peines. Cette mesure, qui existe depuis la loi du 31 mai 1888 établissant la libération conditionnelle dans le système pénal, avait pour objectif initial de réduire les inconvénients inhérents à l'exécution des peines, notamment des courtes peines de prison, et à ne pas compromettre la réinsertion de l'intéressé. Elle a toutefois été étendue aux peines d'amende, ce que confirme l'article 8, § 1er, dernier alinéa, de la loi du 29 juin 1964, et elle n'a pas été considérée par le législateur comme incompatible avec une amende administrative prononcée par une autorité autre qu'une juridiction pénale (voir l'article 141, § 7, alinéa 3, introduit par la loi-programme du 24 décembre 2002 dans la loi coordonnée le 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités).

Qu'il soit accordé par le tribunal correctionnel ou par une autre juridiction, en l'espèce le tribunal du travail, le sursis peut, dans l'un et l'autre cas, inciter de la même manière le condamné à s'amender, par la menace d'exécuter, s'il venait à récidiver, la condamnation au paiement d'une amende qui constitue, dans les deux cas, une peine au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il relève de l'appréciation du législateur, s'il maintient l'application de la loi du 29 juin 1964 en matière de droit pénal social, de déterminer à quelles conditions ou sur la base de quels critères un sursis peut être accordé et de fixer les conditions et la procédure de son retrait.

B.7.2. Sans doute les amendes administratives n'ont-elles pas le caractère infamant qui s'attache aux condamnations pénales, notamment en ce qu'elles ne sont pas inscrites au casier judiciaire. Toutefois, en raison de leur caractère inéluctable, elles ne permettent pas de tenir compte des antécédents, des efforts ou de la possibilité d'amendement de l'intéressé.

B.7.3. Il y a lieu de rappeler que le tribunal du travail, en ce qu'il ne dispose pas de la faculté d'accorder le sursis, ne détient pas un pouvoir d'appréciation comparable à celui de

l'administration puisque, aux termes de l'article 7, § 3, de la loi du 30 juin 1971, le fonctionnaire désigné par le Roi « décide, après avoir mis l'employeur en mesure de présenter ses moyens de défense, s'il y a lieu d'infliger une amende administrative du chef de l'infraction ». Or, un système qui organise un recours *a posteriori* contre une amende infligée par l'administration n'est admissible que si rien de ce qui relève de l'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du tribunal.

B.7.4. Dès lors que le législateur admet que le sursis à l'exécution des peines peut être appliqué aux personnes pénalement poursuivies pour infraction à la loi du 30 juin 1971, il n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution qu'une mesure identique ne puisse être appliquée aux personnes qui exercent, devant le tribunal du travail, un recours contre la décision du fonctionnaire désigné par le Roi de leur infliger une amende administrative.

B.8. La seconde question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- 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 en ce qu'elle ne permet pas aux personnes qui exercent devant le tribunal du travail le recours prévu par l'article 8 de cette loi de bénéficier d'une mesure de suspension du prononcé de la condamnation.

- La même loi viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle ne permet pas aux personnes qui exercent devant le tribunal du travail le recours prévu par l'article 8 de cette loi de bénéficier d'une mesure de sursis à l'exécution des peines.

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 16 juin 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior