

Numéro du rôle : 2773
Arrêt n° 148/2004 du 15 septembre 2004

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant les articles 1erbis et 1erter de 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 Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot et L. Lavrysen, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

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

Par jugement du 28 juillet 2003 en cause de B. Le Charlier contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 13 août 2003, le Tribunal du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 1erbis et 1erter de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives en cas d'infractions à certaines lois sociales, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils ne permettent pas aux personnes qui exercent devant le tribunal le recours prévu à l'article 8 de cette loi et qui établissent que le délai raisonnable pour prononcer une amende administrative a été dépassé, de bénéficier d'une réduction de l'amende au dessous des minima légaux prévus par la loi, alors que, pour une même infraction, elles peuvent bénéficier, devant le tribunal correctionnel, de l'application de l'article 21ter du Code d'instruction criminelle entraînant, le cas échéant, soit une simple déclaration de culpabilité soit une peine inférieure à la peine minimale prévue par la loi ? »

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 25 mars 2004 :

- a comparu Me G. Uyttendaele *loco* Me D. Gérard et Me M. Mareschal, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs P. Martens et L. Lavrysen ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

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

Deux procès-verbaux ont été dressés à charge de B. Le Charlier, en date du 9 octobre 1997, pour occupation illégale de travailleurs de nationalité étrangère. Le contrevenant a immédiatement reconnu les faits et, ayant été entendu le 8 janvier 1998 par l'Inspection des lois sociales du ministère de l'Emploi et du Travail, il a régularisé la situation (paiement de salaires selon le barème et paiement des cotisations O.N.S.S.). Le dossier est classé sans suite par l'auditeur du travail, qui en avise l'administration du ministère de l'Emploi et du Travail le 16 novembre 1998, en vue de l'application éventuelle d'une amende administrative.

Le 19 avril 2001, B. Le Charlier est invité par l'administration à présenter ses moyens de défense. L'administration lui notifie, en date du 19 janvier 2002, une décision lui infligeant une amende administrative de 6.000 euros, soit le minimum prévu pour l'infraction constatée.

Saisi d'un recours contre cette décision, le Tribunal du travail constate le dépassement du délai raisonnable dans lequel l'administration eût dû prendre une décision, décide que l'incertitude anormalement longue dans

laquelle le requérant s'est trouvé lui a causé un préjudice, et estime qu'une adaptation de la peine s'impose en vue de réparer le dommage intervenu.

Constatant que la loi du 30 juin 1971 ne contient pas de disposition similaire à celle de l'article 21<sup>ter</sup> du titre préliminaire du Code de procédure pénale, alors que l'amende administrative infligée en vertu de cette loi revêt une nature pénale, le Tribunal pose d'office à la Cour la question précitée.

### III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le Conseil des ministres estime qu'afin de répondre à la question posée, il y a lieu d'examiner si les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination exigent que la règle du respect du délai raisonnable, visée à l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, soit applicable à la procédure administrative établie par la loi du 30 juin 1971 de la même manière qu'en ce qui concerne la procédure pénale.

A.1.2. Il expose que la notion d'« accusation en matière pénale » a un contenu propre à la Convention et est autonome par rapport aux définitions de droit interne. Il se réfère à l'arrêt n° 72/92, par lequel la Cour a reconnu la nature pénale des amendes administratives instaurées par la loi du 30 juin 1971, et conclut de son examen que les garanties de l'article 6 de la Convention doivent, dans une certaine mesure, s'appliquer aux amendes administratives.

A.2. Le Conseil des ministres fait toutefois valoir que les objectifs du législateur l'ont conduit à instaurer une procédure particulière, impliquant une nécessaire adaptation des modalités d'application des règles propres au droit pénal. Il souligne que cette procédure administrative est avantageuse tant pour la bonne administration de la justice que pour le contrevenant. Se référant aux arrêts n<sup>os</sup> 40/97, 45/97 et 132/2001, il constate que la Cour a considéré à plusieurs reprises que la similitude qui existe entre les sanctions pénales et les amendes administratives n'entraîne pas *ipso facto* l'application de toutes les règles de droit pénal aux amendes administratives.

A.3. Le Conseil des ministres expose que, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, l'exigence de non-dépassement du délai raisonnable visée par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme est liée aux conséquences d'une inculpation sur la situation personnelle de l'inculpé. Or, la procédure administrative améliorant considérablement la situation de l'intéressé, par rapport à une procédure pénale, il en conclut que l'écoulement du temps pendant la procédure administrative présente des conséquences de moindre importance sur sa situation et que le dommage subi par l'employeur qui se voit infliger une amende administrative après l'expiration d'un délai raisonnable est moins important que celui subi par l'employeur qui est poursuivi pénalement.

A.4. En considération de ces différences entre les procédures, le Conseil des ministres estime justifié que le tribunal ne puisse réduire le montant de l'amende en deça des minima incompressibles de l'article 1<sup>er</sup>ter de la loi du 30 juin 1971. Il ajoute qu'eu égard aux spécificités de la procédure administrative, la déclaration de culpabilité sans peine ou la réduction de l'amende en dessous des minima fixés par cette disposition constitueraient une réparation excessive du dommage de l'employeur résultant du dépassement du délai raisonnable.

- B -

B.1. Le juge *a quo* interroge la Cour au sujet de la différence de traitement existant entre l'employeur coupable d'infractions à certaines lois sociales qui est poursuivi devant le tribunal correctionnel, et celui qui, coupable des mêmes infractions, se voit infliger une amende administrative sur la base de la loi du 30 juin 1971, après que l'auditeur du travail a pris la décision de ne pas poursuivre, et qui exerce, devant le tribunal du travail, un recours contre la décision lui infligeant cette amende.

En cas de dépassement du délai raisonnable de la procédure, l'employeur poursuivi pénalement peut, soit se voir infliger une peine inférieure à la peine minimale prévue par la loi, soit voir prononcer une simple déclaration de culpabilité, en application de l'article 21<sup>ter</sup> du titre préliminaire du Code de procédure pénale.

B.2. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, le tribunal du travail ne pourrait considérer que le dépassement du délai raisonnable qu'il constate constitue une circonstance atténuante et accorder en conséquence une réduction de l'amende par application de l'article 1<sup>er</sup><sup>ter</sup> de la loi du 30 juin 1971, de sorte que la différence de traitement dénoncée par la question préjudicielle disparaîtrait ou serait atténuée et, dès lors, justifiée.

En effet, la notion de dépassement du délai raisonnable ne se confond pas avec celle de circonstance atténuante, et rien, dans la loi du 30 juin 1971, n'autorise le fonctionnaire ou le tribunal du travail à appliquer l'article 1<sup>er</sup><sup>ter</sup> de cette loi dans l'hypothèse du dépassement du délai raisonnable.

B.3. Bien que l'article 21<sup>ter</sup> du titre préliminaire du Code de procédure pénale, qui confirme une solution adoptée par la Cour de cassation, ne s'applique, en tant que tel, qu'en cas de poursuites pénales, il ne s'ensuit pas que la personne qui se voit infliger une amende administrative et qui exerce un recours devant le tribunal du travail pourrait être jugée et

condamnée hors de tout délai raisonnable sans que ce tribunal ne puisse tenir compte du préjudice causé par ce dépassement du délai.

B.4. Lorsque, pour un même fait, une personne peut être condamnée, soit à une amende pénale, soit à une amende administrative qui ont l'une et l'autre un caractère répressif prédominant, elle puise dans l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme – de même que dans un principe général du droit interne – le droit de ne pas être jugée au-delà d'un délai raisonnable. Dans l'un et l'autre cas, il appartient au juge saisi d'apprécier si ce délai a été dépassé et de déterminer la réparation la plus adéquate du préjudice subi. Quelle que soit la juridiction saisie, elle doit apprécier de la même manière quel est le point de départ du délai, en tenant compte de ce qu'il peut s'agir d'une date antérieure à la saisine de la juridiction de jugement, par exemple de l'ouverture d'enquêtes préliminaires (Cour eur. D.H., *Deweert c/Belgique* du 27 février 1980, série A, n° 35, § 42; *Corigliano c/Italie* du 10 décembre 1982, série A, n° 57, § 34), et de ce que, si l'accusation se définit comme « la notification officielle, émanant de l'autorité compétente, du reproche d'avoir accompli une infraction pénale », elle peut « dans certains cas revêtir la forme d'autres mesures impliquant un tel reproche et entraînant elles aussi des répercussions importantes sur la situation du suspect » (mêmes arrêts et Cour eur. D.H., *Metzger c/Allemagne* du 31 mai 2001, § 31).

B.5. Si le législateur a aménagé les conséquences du dépassement du délai raisonnable par la disposition contenue à l'article 21<sup>ter</sup> du titre préliminaire du Code de procédure pénale et si cet article ne s'applique pas au recours exercé devant le tribunal du travail, celui-ci n'est pas dispensé pour autant de tirer les conséquences d'un dépassement du délai raisonnable qu'il constate.

B.6. La seule différence de traitement entre les deux catégories de personnes comparées dans la question préjudicielle tient à ce que, pour celle qui est poursuivie devant le tribunal correctionnel, les conséquences du dépassement du délai raisonnable sont déterminées par l'article 21<sup>ter</sup> du titre préliminaire du Code de procédure pénale, tandis que, pour celle qui exerce un recours devant le tribunal du travail, ces conséquences sont laissées à l'appréciation de

ce tribunal. Si les deux catégories de personnes font l'objet d'un traitement différent, celui-ci ne peut être tenu pour discriminatoire.

B.7. Il s'ensuit que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

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 15 septembre 2004.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior