

Numéro du rôle : 5578
Arrêt n° 181/2013 du 19 décembre 2013

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 233 du Code pénal social, posée par la Cour d'appel de Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 14 février 2013 en cause de A.S. et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 21 février 2013, la Cour d'appel de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 233 du Code de droit pénal social interprété en ce sens qu'il pourrait sanctionner des personnes qui ont déjà été punies par des sanctions administratives à caractère répressif pour des faits qui sont en substance les mêmes viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus séparément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 4 du Protocole additionnel n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le principe général de droit *non bis in idem*, étant constaté que dans d'autres domaines du droit où il est possible d'imposer des sanctions administratives à caractère répressif pour des faits qui sont en substance les mêmes, le cumul de telles sanctions et de sanctions pénales est prohibé ? ».

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 12 novembre 2013 :

- a comparu Me F. Lambrecht, avocat au barreau de Liège, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. De Groot 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 constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La Cour d'appel de Liège est saisie de l'appel, formé par le ministère public, d'un jugement du 2 février 2009 du Tribunal correctionnel de Liège qui déclare les poursuites mues à l'encontre de neuf prévenus irrecevables. La Cour constate que l'ensemble des personnes concernées, prévenues de plusieurs infractions à l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, à l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et à l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations, ont été sanctionnées administrativement soit par l'Office national de l'emploi (ONEm), soit par l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI). Devant la Cour, certains prévenus se prévalent en conséquence de l'application du principe *non bis in idem* pour soutenir que les poursuites sont irrecevables.

Comme le premier juge, la Cour d'appel de Liège considère que les sanctions administratives infligées par l'ONEm et par l'INAMI ont un caractère répressif prédominant. Elle relève également que, suivant la jurisprudence de la Cour de cassation, le principe général de droit *non bis in idem* n'est pas violé lorsque les faits constitutifs des deux infractions ne sont pas, en substance, les mêmes, par exemple lorsque l'élément moral incriminé diffère d'une infraction à l'autre, et constate que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière, inspirée de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, évolue différemment. La Cour d'appel estime que le risque d'interprétations divergentes du sort à réserver à la recevabilité de l'action publique est réel et qu'il s'impose en conséquence de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres expose que la Cour européenne des droits de l'homme, revenant sur une jurisprudence antérieure, a jugé dans son arrêt du 10 février 2009 (*Zolotoukhine c. Russie*) que l'article 4 du Septième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme doit être compris comme interdisant de poursuivre ou de juger une personne pour une seconde infraction pour autant que celle-ci ait pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes et que la Cour constitutionnelle s'est ralliée à cette jurisprudence dans son arrêt n° 112/2012 du 20 septembre 2012. Il relève par ailleurs que la Cour de cassation, dans un arrêt du 25 mai 2011, a décidé que le principe général de droit *non bis in idem* n'est pas violé lorsque les faits constitutifs des deux infractions ne sont pas, en substance, les mêmes et qu'il en est ainsi lorsque l'élément moral incriminé diffère d'un délit à l'autre. Il signale que cet arrêt a été critiqué par certains auteurs qui reprochent à la Cour de cassation de donner au principe *non bis in idem* une portée plus étroite que celle qui est retenue par la Cour européenne des droits de l'homme.

A.2. Le Conseil des ministres observe qu'il ressort des motifs de l'arrêt de renvoi que la question préjudicielle est motivée par le désir de mettre fin aux risques d'interprétations divergentes et rappelle à cet égard qu'il appartient à la Cour de cassation de veiller à l'unité de la jurisprudence.

A.3. Le Conseil des ministres fait valoir que la question est peu claire quant aux catégories de personnes devant faire l'objet de la comparaison. Il souligne qu'en l'espèce, la sanction administrative qui a été infligée n'est pas une amende, mais consiste en l'exclusion du bénéfice des prestations de sécurité sociale. Il relève en outre qu'il n'existe pas de catégorie de personnes pour lesquelles le cumul des sanctions administratives à caractère répressif et de poursuites pénales au sens strict est autorisé et de catégorie de personnes pour lesquelles ce même cumul est interdit. Il reconnaît qu'en droit social, le législateur a prévu que les poursuites pénales excluent l'application d'une amende administrative, même si un acquittement les clôture (article 71 du Code pénal social), mais insiste sur le fait qu'en l'absence de dispositions légales particulières, le cumul éventuel d'une sanction administrative et d'une sanction pénale dépend d'abord de la nature juridique civile ou répressive de la sanction administrative et, ensuite, de l'application de la règle *non bis in idem*.

A.4. Le Conseil des ministres estime que les différences de traitement en cause dans l'affaire pendante devant le juge *a quo* proviennent d'une évolution de la portée que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, d'une part, et des juridictions internes, d'autre part, reconnaît à la règle *non bis in idem*.

Il relève que l'arrêt qui interroge la Cour ne précise pas quelles sanctions administratives ont été infligées aux prévenus. Il en conclut que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 233 du Code pénal social, qui dispose :

« *Les déclarations inexactes ou incomplètes concernant les avantages sociaux*

§ 1er. Est puni d'une sanction de niveau 4, quiconque a sciemment et volontairement :

1° fait une déclaration inexacte ou incomplète pour obtenir ou faire obtenir, pour conserver ou faire conserver un avantage social indu;

2° omis ou refusé de faire une déclaration à laquelle il est tenu ou de fournir les informations qu'il est tenu de donner pour obtenir ou faire obtenir, pour conserver ou faire conserver un avantage social indu;

3° reçu un avantage social auquel il n'a pas droit ou n'a que partiellement droit à la suite d'une déclaration visée à l'alinéa 1er, 1°, d'une omission ou d'un refus de faire une déclaration ou de fournir des informations visées à l'alinéa 1er, 2°, ou d'un acte visé aux articles 232 et 235.

Lorsque les infractions visées à l'alinéa 1er sont commises par l'employeur, son préposé ou son mandataire pour faire obtenir ou faire conserver un avantage social auquel le travailleur n'a pas droit, l'amende est multipliée par le nombre de travailleurs concernés.

§ 2. Est puni d'une sanction de niveau 3, quiconque a, sciemment et volontairement, omis de déclarer ne plus avoir droit à un avantage social, même si ce n'est que partiellement, pour conserver un avantage social indu ».

B.2. La juridiction *a quo* invite la Cour à examiner cette disposition dans l'interprétation selon laquelle elle conduirait le juge à sanctionner des personnes qui ont déjà été punies par des sanctions administratives à caractère répressif pour des faits qui sont en substance les mêmes.

B.3.1. En vertu du principe général de droit *non bis in idem*, garanti également par l'article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, nul ne peut être poursuivi ou puni une seconde fois en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif « conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays ». Ce principe est également consacré par l'article 4 du Septième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, entré en vigueur à l'égard de la Belgique le 1er juillet 2012.

B.3.2. Le principe *non bis in idem* interdit « de poursuivre ou de juger une personne pour une seconde ‘ infraction ’ pour autant que celle-ci a pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes » (CEDH, grande chambre, 10 février 2009, *Zolotoukhine c. Russie*, § 82).

B.4. Il ressort du dossier de procédure transmis à la Cour par la juridiction *a quo* que les prévenus dans l’affaire pendante devant elle se sont vu imposer les sanctions administratives prévues par les articles 153, 154 et 155 de l’arrêté royal du 25 novembre 1991 « portant réglementation du chômage » ou les sanctions administratives prévues par l’arrêté royal du 10 janvier 1969 « déterminant les sanctions administratives applicables aux bénéficiaires du régime d’assurance obligatoire soins de santé et indemnités ».

B.5. La juridiction *a quo* a jugé que ces sanctions « ont un caractère répressif prédominant dès lors qu’elles visent à sanctionner, en privant durant un certain temps les allocataires sociaux, de revenus de remplacement ».

La Cour répond à la question préjudicielle en tenant compte de cette appréciation du juge *a quo*.

B.6.1. La circonstance que la disposition en cause exige que le prévenu ait commis l’infraction sciemment et volontairement, alors que les sanctions administratives à caractère répressif précitées ne requièrent pas, en règle, cet élément moral particulier, n’enlève rien au constat que le même comportement peut être puni par deux sanctions de nature répressive. Dans l’hypothèse où les prévenus se verraient appliquer la disposition en cause après avoir subi les sanctions visées en B.4, le même comportement serait dès lors sanctionné deux fois, ce qui serait contraire au principe *non bis in idem* tel qu’il est défini en B.3.2.

B.6.2. La disposition en cause, interprétée comme imposant au juge pénal de prononcer la sanction qu’elle prévoit à l’encontre de prévenus qui ont déjà subi une sanction administrative présentant un caractère répressif prédominant pour des faits identiques à ceux

qui sont à l'origine des poursuites ou qui sont en substance les mêmes, n'est pas compatible avec le principe *non bis in idem*.

Dans cette interprétation, la question préjudicielle appelle une réponse positive.

B.7. L'article 233 du Code pénal social peut toutefois faire l'objet d'une autre interprétation, selon laquelle il n'impose pas au juge pénal saisi de poursuites à l'encontre d'un prévenu ayant déjà fait l'objet de sanctions administratives ayant un caractère répressif prédominant de le condamner une seconde fois pour le même comportement. Dans cette interprétation, il revient au juge de tirer les conséquences de l'application du principe *non bis in idem*, tel qu'il est défini en B.3.2, à l'espèce dont il est saisi.

Dans cette interprétation, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 233 du Code pénal social, interprété comme imposant au juge pénal de prononcer la sanction qu'il prévoit à l'encontre de prévenus qui ont déjà subi une sanction administrative présentant un caractère répressif prédominant pour des faits identiques à ceux qui sont à l'origine des poursuites ou qui sont en substance les mêmes, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe *non bis in idem*, avec l'article 4 du Septième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

- La même disposition, interprétée comme n'imposant pas au juge pénal de prononcer la sanction qu'elle prévoit à l'encontre de prévenus qui ont déjà subi une sanction administrative présentant un caractère répressif prédominant pour des faits identiques à ceux qui sont à l'origine des poursuites ou qui sont en substance les mêmes, 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 constitutionnelle, à l'audience publique du 19 décembre 2013.

Le greffier,

Le président,

F. Meerschaut

J. Spreutels