

Numéro du rôle : 1374

Arrêt n° 76/99
du 30 juin 1999

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 1^{er}ter de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales, inséré par l'article 76 de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi, posée par le Tribunal du travail de Namur.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, L. François, G. De Baets, E. Cerexhe et R. Henneuse, 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

Par jugement du 1er juillet 1998 en cause de L. Versolato contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 14 juillet 1998, le Tribunal du travail de Namur a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1erter inséré par l'article 76 de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi (Moniteur du 19.2.1998) dans la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives en cas d'infraction à certaines lois sociales, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il 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 réduction de l'amende au-dessous de 40 % ou 80 % des minima légaux, selon le cas, lorsque pour une même infraction, elles peuvent bénéficier, devant le tribunal correctionnel, de l'application de l'article 85 du Code pénal, entraînant, soit la réduction de l'amende à une peine de police, soit la constatation de l'extinction de l'action publique par prescription ? »

II. Les faits et la procédure antérieure

Par une décision notifiée le 15 septembre 1997, le ministère de l'Emploi et du Travail a infligé à L. Versolato une amende administrative de 120.000 francs du chef d'infraction à diverses dispositions sociales, à savoir les articles 157 et 159 de la loi-programme du 22 décembre 1989 et l'article 175, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

Le 28 octobre 1997, L. Versolato a introduit un recours contre cette décision auprès du Tribunal du travail de Namur. Ce recours est prévu par l'article 8 de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales. Le demandeur invoque le bénéfice de circonstances atténuantes qui résulteraient, d'une part, de son état de santé à l'époque des infractions et, d'autre part, de la brièveté de la période infractionnelle.

Le Tribunal du travail a constaté qu'il existe une différence de traitement quant aux circonstances atténuantes entre les personnes qui exercent le recours prévu par l'article 8 de ladite loi du 30 juin 1971 et les personnes poursuivies devant le tribunal correctionnel. Par son jugement du 1er juillet 1998, le Tribunal du travail de Namur a posé la question préjudicielle susmentionnée.

III. La procédure devant la Cour

Par ordonnance du 14 juillet 1998, 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.

Par ordonnance du 10 août 1998, le président en exercice a prorogé jusqu'au 30 septembre 1998 le délai pour introduire un mémoire.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 10 août 1998; l'ordonnance du 10 août 1998 a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 29 septembre 1998.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 29 septembre 1998.

Par ordonnance du 16 décembre 1998, la Cour a prorogé jusqu'au 14 juillet 1999 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 31 mars 1999, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 20 avril 1999.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres ainsi qu'à son avocat par lettres recommandées à la poste le 1er avril 1999.

A l'audience publique du 20 avril 1999 :

- a comparu Me R. Ergec *loco* Me P. Peeters, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. Cerexhe et H. Boel ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- 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 -

Mémoire du Conseil des ministres

A.1.1. Dans l'arrêt n° 72/92 du 18 novembre 1992, la Cour a dit pour droit que la loi du 30 juin 1971 ne viole pas l'article 10 de la Constitution en tant qu'elle organise un système de sanctions administratives. Dans les arrêts n°s 40/97 et 45/97 du 14 juillet 1997, la Cour a cependant reconnu que la loi du 30 juin 1971 violait les articles 10 et 11 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 réduction de l'amende en dessous des minima légaux lorsque, pour une même infraction, elles peuvent bénéficier, devant le tribunal correctionnel, de l'application de l'article 85 du Code pénal.

A.1.2. Suite aux arrêts de la Cour, le législateur est intervenu et a, par la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi, modifié considérablement le régime du droit pénal social. La nouvelle loi fixe un critère plus objectif afin de poursuivre certaines infractions administrativement et d'autres pénalement. En outre, la loi introduit un système de circonstances atténuantes harmonisé pour les amendes administratives et pour les dispositions pénales de droit social. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1er mars 1998.

A.1.3. La personne qui exerce, devant le tribunal du travail, un recours contre la décision lui infligeant une amende administrative pourra bénéficier, s'il existe des circonstances atténuantes, d'une réduction de l'amende au-dessous des minima légaux sans qu'elle ne puisse toutefois être inférieure à 40 p.c. (ou 80 p.c. dans le cas d'occupation de travailleurs clandestins) de ces minima (voir le nouvel article 1^{er} de la loi du 30 juin 1971, tel qu'il a été introduit par l'article 76 de la loi du 13 février 1998).

La personne poursuivie devant le tribunal correctionnel pourra bénéficier, en cas de circonstances atténuantes en application de l'article 85 du Code pénal, d'une réduction de l'amende au-dessous des minima légaux sans que le montant de l'amende puisse être inférieur à 40 p.c. (ou 80 p.c. dans le cas d'occupation de travailleurs clandestins) du montant minimum prévu par la disposition pénale concernée (voir les articles 75 à 117 de la loi du 13 février 1998 qui modifient, dans ce but, les diverses lois spéciales).

Le seuil de 40 p.c. (ou de 80 p.c. dans le cas d'occupation de travailleurs clandestins) sous lequel il n'est pas possible de descendre, même en cas de circonstances atténuantes, a été inséré afin de conserver aux sanctions un caractère suffisamment dissuasif (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1269/1, p. 25). Par conséquent, il n'existe plus de traitement différent entre les personnes qui exercent le recours devant le tribunal du travail contre une amende administrative et les personnes poursuivies devant le tribunal correctionnel quant au régime des circonstances atténuantes. En adoptant la loi du 13 février 1998, le législateur s'est conformé à l'arrêt n° 45/97 de la Cour.

A.1.4. Quant à la prescription, le juge *a quo* semble estimer que les délais spéciaux de prescription prévus dans les lois particulières pourraient être diminués jusqu'au délai de prescription d'une infraction, dans le cas où le tribunal correctionnel accepte des circonstances atténuantes. Néanmoins, les délais de prescription prévus par des lois spéciales s'appliquent, même si, suite à l'admission de circonstances atténuantes, le juge ne prononce qu'une peine de police.

Ainsi, il n'existe pas de différence de traitement entre les personnes poursuivies devant le tribunal correctionnel et les personnes qui exercent devant le tribunal du travail un recours contre la décision leur infligeant une amende administrative. Par conséquent, il ne pourrait y avoir une discrimination.

A.1.5. En conclusion, le Conseil des ministres suggère à la Cour de répondre négativement à la question posée.

- B -

B.1. L'article 1^{er} de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales, inséré par l'article 76 de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi, dispose :

« Le fonctionnaire visé à l'article 4 peut, s'il existe des circonstances atténuantes, infliger une amende administrative inférieure aux montants minima visés aux articles 1^{er} et 1^{er}bis, sans que l'amende puisse être inférieure à 40 % du minimum des montants visés aux articles précités ou, lorsqu'il s'agit des infractions prévues à l'article 1^{er}bis, 1^o, a, sans que l'amende puisse être inférieure à 80 % du minimum du montant visé à cet article.

En cas de recours contre la décision du fonctionnaire compétent, les juridictions du travail peuvent, s'il existe des circonstances atténuantes, diminuer le montant d'une amende administrative infligée sous les montants minima visés aux articles 1er et 1erbis, sans que l'amende puisse être inférieure à 40 % du minimum des montants visés aux articles précités ou, lorsqu'il s'agit des infractions prévues à l'article 1erbis, 1^o, a, sans que l'amende puisse être inférieure à 80 % du minimum du montant visé à cet article. »

B.2.1. Selon les travaux préparatoires de la disposition en cause, le législateur l'a adoptée en vue de se conformer aux arrêts de la Cour d'arbitrage, qui avait constaté que, tel qu'il était organisé, le recours institué par l'article 8 de la loi du 30 juin 1971 violait les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permettait pas au tribunal du travail de réduire l'amende en dessous des minima légaux alors que les mêmes personnes, si elles étaient poursuivies pour la même infraction devant le tribunal correctionnel, pouvaient bénéficier de l'application de l'article 85 du Code pénal.

B.2.2. La Cour constate qu'il existe aujourd'hui un parallélisme entre les dispositions sur les sanctions administratives et celles du droit pénal social. 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 tribunal correctionnel 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. Le seuil de 40 p.c. ou de 80 p.c. sous lequel il n'est pas possible de descendre, même en cas de circonstances atténuantes, a été inséré afin de conserver aux sanctions pénales et administratives un caractère suffisamment dissuasif (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1269/1, pp. 25 et s.).

B.3.1. Le juge *a quo* interroge la Cour sur le point de savoir si la disposition précitée ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les personnes qui introduisent le recours prévu par l'article 8 de la loi du 30 juin 1971 ne peuvent pas obtenir de réduction de l'amende au-dessous de 40 ou de 80 p.c. des minima légaux, selon le cas, alors que, pour une même infraction, elles peuvent bénéficier devant le tribunal correctionnel de l'application de l'article 85 du Code pénal entraînant soit la réduction de l'amende à une peine de police, soit la constatation de l'extinction de l'action publique par prescription.

B.3.2. La question préjudicielle soumise à la Cour doit être interprétée comme relevant une discrimination qui subsisterait, à titre transitoire, entre, d'une part, les pouvoirs du tribunal du travail, qui pourrait tenir compte, immédiatement, des dispositions nouvelles moins sévères applicables aux sanctions administratives mais sans dépasser un certain seuil et, d'autre part, les pouvoirs du tribunal correctionnel, qui ne devrait pas appliquer immédiatement à des faits antérieurs des dispositions nouvelles qui sont, dans le chef de la personne poursuivie devant lui, plus sévères que les dispositions anciennes qui permettaient de faire application sans limitation de l'article 85 du Code pénal.

B.4.1. Les droits et libertés reconnus aux Belges doivent, en vertu de l'article 11 de la Constitution, être assurés sans discrimination. Ces droits et libertés contiennent les garanties résultant des principes généraux du droit pénal.

B.4.2. En ce que ces principes s'imposent au législateur, ils s'appliquent indépendamment de la qualification de pénales ou de non pénales que la loi pourrait donner aux mesures répressives qu'elle prescrit.

B.4.3. Il résulte de ce qui précède que, même en l'absence d'une disposition transitoire expresse, le tribunal du travail doit, à titre transitoire, comme doit le faire le tribunal correctionnel, appliquer le principe général exprimé par l'article 2 du Code pénal selon lequel une disposition nouvelle de caractère pénal ne peut s'appliquer à des faits antérieurs à son entrée en vigueur que si elle est moins sévère que l'ancienne. Cette solution est d'ailleurs conforme au parallélisme établi par la loi du 13 février 1998 entre les sanctions administratives et les sanctions pénales. Lorsqu'il existe des circonstances atténuantes, le tribunal du travail peut donc, pour de tels faits, dans la mesure où le peut le tribunal correctionnel, réduire l'amende, sans tenir compte des limites fixées par la loi nouvelle.

B.4.4. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 1^{er}ter de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales, inséré par l'article 76 de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi, 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 juin 1999.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior