

Numéros du rôle : 1346 et 1634
Arrêt n° 128/99 du 7 décembre 1999

ARRET

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 30^{ter} de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, posées par le Tribunal du travail de Verviers.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges H. Boel, L. François, J. Delruelle, R. Henneuse et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

a. Par jugement du 8 juin 1998 en cause de la s.p.r.l. Entreprises J.M. Hennen contre l'Office national de sécurité sociale (O.N.S.S.), dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 16 juin 1998, le Tribunal du travail de Verviers a posé les questions préjudicielles suivantes :

A titre principal :

« La loi du 27 juin 1969 [révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs], en son article 30^{ter}, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et, combinés avec les principes généraux du droit, tels le principe du raisonnable et le principe de proportionnalité, en ce que la société opposante pourrait se trouver privée d'une juridiction belge disposant d'une saisine suffisante pour un contrôle effectif de la cause et de la décision et, partant, serait ainsi privée du respect des principes d'égalité et de non-discrimination ? »

A titre subsidiaire :

« La [même] loi du 27 juin 1969, en son article 30^{ter}, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la société opposante pourrait se trouver privée du respect de certains principes généraux du droit, tels que le principe du raisonnable, le principe de proportionnalité et, corrélativement, le principe de personnalisation des sanctions de droit non privé ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1346 du rôle de la Cour.

b. Par jugement du 22 février 1999 en cause de l'Office national de sécurité sociale contre la s.a. Radermacher, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 4 mars 1999, le Tribunal du travail de Verviers a posé les questions préjudicielles suivantes :

A titre principal :

« La loi du 27 juin 1969, en son article 30^{ter}, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les principes généraux de droit qui s'imposent au législateur et à

l'administration (parmi lesquels le principe du raisonnable et le principe de la proportionnalité), et, combinés avec l'article 6 de la Convention internationale du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou avec l'article 14 du Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques;

en ce que la société défenderesse se trouve ici privée d'une sanction modulable par l'administration et par le juge sur la base des principes et coutumes de la personnalisation des peines en droit non privé ? »

A titre subsidiaire :

« La loi du 27 juin 1969, en son article 30^{ter}, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les principes généraux de droit qui s'imposent au législateur et à l'administration (parmi lesquels le principe du raisonnable et le principe de proportionnalité), et, combinés avec l'article 6 de la Convention internationale du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou avec l'article 14 du Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques;

en ce que la société défenderesse se trouve ici privée d'une juridiction belge disposant d'une saisine suffisante pour exercer un contrôle effectif de la privation de 930.000 francs lui infligée par l'autorité administrative O.N.S.S. ? »

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1634 du rôle de la Cour.

c. Les questions préjudicielles précitées ont été reformulées par ordonnance du 10 novembre 1999.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Deux sociétés se voient réclamer devant le Tribunal du travail le paiement de montants que leur a imposés l'O.N.S.S. en exécution de l'article 30^{ter}, § 6, de la loi du 27 juin 1969, du fait du non-respect de l'obligation de tenir une liste journalière des travailleurs occupés sur le chantier (article 30^{ter}, § 4) et d'informer préalablement l'O.N.S.S. de l'existence d'un chantier et des noms des sous-traitants devant y intervenir (article 30^{ter}, § 5).

Le juge *a quo* soulève d'office les questions précitées.

III. *La procédure devant la Cour*

a) *Dans l'affaire portant le numéro 1346 du rôle*

Par ordonnance du 16 juin 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 14 juillet 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 15 juillet 1998; l'ordonnance du 14 juillet 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 25 août 1998.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 22 septembre 1998.

Par ordonnance du 26 novembre 1998, la Cour a prorogé jusqu'au 16 juin 1999 le délai dans lequel l'arrêt devait être rendu.

b) *Dans l'affaire portant le numéro 1634 du rôle*

Par ordonnance du 4 mars 1999, 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 mars 1999, le président M. Melchior a abrégé le délai pour introduire un mémoire à trente jours et le délai pour introduire un mémoire en réponse à quinze jours.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 12 mars 1999; l'ordonnance du 10 mars 1999 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 2 avril 1999.

Des mémoires ont été introduits par :

- l'Office national de sécurité sociale, boulevard de Waterloo 76, 1000 Bruxelles, et par le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 7 avril 1999;

- la s.a. Radermacher, dont le siège est établi à 4650 Grand-Rechain, rue de la Halle 17, par lettre recommandée à la poste le 9 avril 1999.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 23 avril 1999.

La s.a. Radermacher a introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 11 mai 1999.

c) *Dans les deux affaires*

Par ordonnance du 10 mars 1999, la Cour a joint les affaires.

Par ordonnance du 26 mai 1999, la Cour a prorogé jusqu'au 16 décembre 1999 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 19 octobre 1999, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 10 novembre 1999 après avoir reformulé les questions préjudicielles.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 19 octobre 1999.

A l'audience publique du 10 novembre 1999 :

- ont comparu :

. Me P. Strongylos, avocat au barreau de Liège, pour la s.a. Radermacher;

. Me S. Hankard, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me J. Hody, avocat au barreau de Liège, pour l'Office national de sécurité sociale et le Conseil des ministres;

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

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises 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 -

Quant au fond

Position du Conseil des ministres et de l'Office national de sécurité sociale

A.1. Le Conseil des ministres relève tout d'abord que, en édictant les sanctions prévues par l'article 30ter, § 6, le législateur a entendu « combattre les ' négriers ' qui tentent d'échapper à leurs obligations sociales », l'efficacité du système impliquant des sanctions dissuasives.

A.2. Le mémoire compare ensuite la législation en cause avec la loi du 30 juin 1971 sur les amendes administratives, tout en soulignant le caractère subsidiaire de cet examen, en raison du fait que cette législation n'est pas visée par les questions préjudicielles.

En ce qui concerne la loi précitée - relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales -, le Conseil des ministres relève qu'elle n'est pas applicable aux entrepreneurs en tant que tels et ne couvre pas les infractions soumises au juge *a quo*; il relève en outre que ces dernières, n'étant pas passibles de sanctions pénales, ne sont pas comparables à celles visées par la loi du 30 juin 1971, dont l'article 1er requiert en effet que « les faits soient également passibles de sanctions pénales ».

A.3. En ce qui concerne la proportionnalité de l'article 30ter, le Conseil des ministres relève tout d'abord que l'O.N.S.S. ne sanctionne pas le premier manquement à l'article 30ter – envoyant en effet dans ce cas un simple avertissement - et que c'est dans l'hypothèse d'une récidive que les sanctions s'avèrent rigoureuses.

Le mémoire souligne, d'une part, que le droit pénal refuse, lui aussi, le bénéfice des mesures de faveur aux délinquants récidivistes et que, d'autre part, l'importance de la sanction joue un rôle dissuasif déterminant, d'autant plus que les contrôles opérés par les inspecteurs sociaux ne peuvent être que sporadiques.

Enfin, l'arbitraire de l'administration est rendu impossible dès lors que le législateur a encadré le montant de la sanction, en prévoyant, selon le cas, que la somme est proportionnelle au nombre de travailleurs non mentionnés ou est enserrée entre un montant minimum et un montant maximum.

A.4. Le Conseil des ministres analyse enfin la jurisprudence citée par le juge *a quo*, tant celle de la Cour de cassation que celle de la Cour européenne des droits de l'homme.

En ce qui concerne les arrêts de la Cour européenne, il est allégué que ceux-ci, selon le cas, soit sont irrelevants soit ont précisément conclu à l'absence de violation de l'article 6 de la Convention européenne.

A.5. Dans le mémoire commun déposé dans l'affaire portant le numéro 1634 du rôle, le Conseil des ministres et l'Office national de sécurité sociale s'en réfèrent au mémoire déposé dans l'affaire portant le numéro 1346 du rôle par le Conseil des ministres et synthétisé ci-dessus.

Position de la s.a. Radermacher (affaire portant le numéro 1634 du rôle)

A.6. En ce qui concerne la première question, relative au caractère non modulable de la sanction, le mémoire s'en réfère à divers arrêts de la Cour critiquant le caractère disproportionné de dispositions législatives prévoyant des amendes administratives; le raisonnement tenu par la Cour dans ces arrêts serait *a fortiori* applicable en l'espèce dès lors que l'article 30ter en cause n'offre pas les garanties prévues par la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives, en particulier l'audition du contrevenant, alors même que ces deux législations ont en commun de « sanctionner un comportement 'frauduleux' dans le chef du contrevenant moyennant une sanction pécuniaire particulièrement élevée ».

Au regard de l'objectif poursuivi par l'article 18 de la loi du 21 janvier 1985 - à savoir sanctionner les « véritables pourvoyeurs de main d'œuvre » -, l'article 30ter, § 6, est une mesure disproportionnée; elle aboutit à sanctionner des entrepreneurs qui, comme l'auteur du mémoire, « ne poursuivent aucun but délictueux ni ne veulent se soustraire à leurs obligations sociales, l'ensemble du personnel connaissant une situation en tous points régulière ».

Il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme comme de la Cour d'arbitrage (C.A., n° 72/92) qu'il s'impose de dépasser la qualification donnée par le législateur à une mesure et que la sanction portée par l'article 30ter doit être considérée comme de nature pénale; le respect de l'article 6.2 de la Convention européenne, des principes généraux du droit pénal et des droits de la défense doit dès lors être assuré.

A.7. En ce qui concerne la seconde question, portant sur l'absence de contrôle juridictionnel effectif d'une mesure de privation de bien infligée par une autorité administrative, la s.a. Radermacher, en s'en référant à l'article 580 du Code judiciaire et au contentieux de pleine juridiction que cette disposition confère aux tribunaux du travail, allègue que « ne pas permettre aux juridictions de se prononcer sur la hauteur d'une sanction reviendrait à donner à l'administration pleine juridiction ».

Le mémoire souligne que le législateur, suite aux arrêts prononcés par la Cour relativement à la loi du 30 juillet 1971, a modifié cette loi afin d'autoriser les fonctionnaires comme les juridictions du travail à faire application des circonstances atténuantes.

A.8.1. Dans son mémoire en réponse, la s.a. Radermacher réfute l'argumentation du Conseil des ministres et de l'O.N.S.S. selon laquelle la loi du 30 juin 1971, comme la jurisprudence de la Cour y relative, devrait être distinguée de la présente espèce. D'une part, à côté des amendes administratives établies par la loi du 30 juin 1971, il est admis

que des textes spécifiques prévoient des amendes administratives « autonomes »; d'autre part, au vu de l'article 35 de la loi du 27 juin 1969, il est erroné de dire que les faits litigieux ne sont pas passibles de sanctions pénales.

Le mémoire en réponse critique également le caractère partiel et incomplet des références faites par les autres parties à la jurisprudence de la Cour, notamment en ce qu'il n'est fait nulle mention des arrêts du 14 juillet 1997 et du 24 février 1999.

A.8.2. Par ailleurs, le mémoire conteste la thèse des autres parties selon laquelle l'application des mesures prévues par l'article 30^{ter} ne postulerait aucun élément intentionnel, cette thèse étant condamnée « par l'ensemble de la jurisprudence et de la doctrine applicables en la matière ».

D'une part, à supposer même que l'infraction doive être considérée comme un délit matériel, aucune infraction ne pourrait être reprochée à la s.a. Radermacher, celle-ci pouvant invoquer à son bénéfice une erreur invincible, tant de fait que de droit.

D'autre part, tant la doctrine que la jurisprudence de la Cour de cassation requièrent l'existence d'un dol général, c'est-à-dire l'intention frauduleuse de se soustraire à ses obligations, inexistantes en l'espèce. Selon la partie précitée, soutenir le contraire aboutirait à une contradiction, en ce que « la sanction ' civile ' de l'article 30^{ter} connaîtrait un régime plus sévère et restrictif que les dispositions pénales de l'article 35 [de la loi du 27 juin 1969] ».

A.8.3. Enfin, en ce qui concerne la proportionnalité de l'article 30^{ter}, la s.a. Radermacher conteste tant la réduction du problème à la seule récidive que la portée de la faculté, pour l'O.N.S.S., de se limiter à un avertissement; cette partie estime en outre que le Conseil des ministres et l'O.N.S.S. font un « véritable aveu judiciaire » en déclarant que « le juge est sans pouvoir dans l'appréciation en opportunité dans le chef de l'administration ».

- B -

B.1.1. La Cour a reformulé les questions préjudicielles comme suit :

« L'article 30^{ter} de la loi du 27 juin 1969 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les principes généraux du droit, en ce que les personnes redevables, du fait du non-respect des paragraphes 4 et 5 de cette disposition, des amendes prévues au paragraphe 6, A et B, de celle-ci sont privées d'un contrôle juridictionnel effectif permettant au juge, quant à ces amendes, d'une part, de retenir des circonstances atténuantes et, d'autre part, d'en proportionner le montant en fonction de l'importance de l'infraction commise ? »

B.1.2. Les questions préjudicielles soumises à la Cour portent sur l'article 30^{ter} de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs; il ressort toutefois des motifs de ces questions comme de leur objet que sont seuls en cause ses paragraphes 4, 5, 6, A et B. Ceux-ci disposent :

« Art. 30^{ter}. [...] »

§ 4. Chaque sous-traitant a l'obligation de transmettre journalièrement à l'entrepreneur principal la liste des travailleurs qu'il occupe sur le chantier, ainsi que tous les renseignements nécessaires à ce sujet. Tout entrepreneur principal a l'obligation de tenir sur chaque chantier un livre journalier préalablement visé et paraphé à chaque page par les services de l'inspection sociale du ministère de la prévoyance sociale et répertoriant tous les travailleurs qui y sont occupés. Le Roi détermine, sur la proposition du Ministre qui a la prévoyance sociale dans ses attributions, le modèle et les caractéristiques de ce livre journalier, les conditions particulières de tenue de celui-ci, ainsi que les renseignements qui doivent y figurer.

Ce livre journalier doit être conservé par l'entrepreneur principal pendant 5 ans à compter de la dernière inscription qui y est portée, à l'endroit où, conformément à l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 relatif à la tenue des documents sociaux, il doit tenir ces derniers ou à l'endroit où il devrait les tenir si cet arrêté lui était applicable. Ce livre journalier doit être remis immédiatement à tout fonctionnaire et agent désigné par le Roi qui en fait la demande.

[...]

§ 5. Tout entrepreneur principal doit, selon les modalités à fixer par le Roi, communiquer à l'Office national de sécurité sociale avant le début de tout chantier, les informations nécessaires destinées à en évaluer l'importance et, le cas échéant, à en identifier les sous-traitants, à quelque stade que ce soit. Si au cours des travaux, d'autres sous-traitants devaient être amenés à intervenir, l'entrepreneur principal doit au préalable en avertir l'Office national précité.

A cette fin, chaque sous-traitant, qui fait à son tour appel à un autre sous-traitant, doit préalablement en informer par écrit l'entrepreneur principal.

§ 6. A. L'entrepreneur principal qui ne tient pas le livre journalier visé au § 4, ou qui omet d'y mentionner un travailleur ou qui y apporte des fausses mentions ou omet certaines mentions, est redevable à l'Office national de sécurité sociale d'une somme égale au triple des cotisations prévues à l'article 38, §§ 2 et 3, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, calculés sur la base du revenu minimum mensuel moyen, fixé par une convention collective de travail conclue au sein du Conseil national du travail. Cette somme est multipliée par le nombre de travailleurs qui ne figurent pas dans le livre journalier ou qui devraient y figurer lorsque celui-ci n'existe pas ou n'est pas tenu, ainsi que par le nombre de fausses mentions ou de mentions omises.

La même somme est due par le sous-traitant qui a omis de communiquer à l'entrepreneur principal la liste et les renseignements prescrits au § 4. Si la somme réclamée par l'Office national précité à l'entrepreneur principal résulte de l'omission du sous-traitant, cette somme est diminuée à concurrence de celle qui a été payée effectivement par le sous-traitant à l'Office national précité pour cette omission.

Le Roi détermine les conditions et modalités d'application de la présente disposition au document visé au § 4^{bis}.

B. L'entrepreneur principal qui ne se conforme pas aux obligations du § 5 est redevable à l'Office national de sécurité sociale d'une somme au moins équivalente à 5 p.c. du montant total des travaux, non comprise la taxe sur la valeur ajoutée, qui n'ont pas été déclarés à l'Office national précité et au maximum à 5 p.c. du montant total des travaux, non comprise la taxe sur la valeur ajoutée, qui lui sont concédés sur le chantier en cause. La somme qui est réclamée à l'entrepreneur principal est diminuée à concurrence du montant qui a été payé effectivement à l'Office national précité par le sous-traitant en application de la disposition de l'alinéa qui suit.

Le sous-traitant qui ne se conforme pas aux dispositions du § 5, alinéa 2, est redevable à l'Office national précité d'une somme égale à 5 p.c. du montant total des travaux, non comprise la taxe sur la valeur ajoutée, qu'il a concédés à son ou à ses sous-traitants sur le chantier en cause.

[...] »

B.2. Il est demandé à la Cour s'il n'est pas discriminatoire que les personnes redevables, du fait du non-respect des paragraphes 4 et 5 de l'article 30^{ter}, des amendes prévues au paragraphe 6, A et B, de cette disposition soient privées, contrairement aux auteurs d'autres infractions, d'un contrôle juridictionnel permettant au juge, d'une part, de retenir des circonstances atténuantes et, d'autre part, de moduler le montant de ces amendes en fonction de l'importance de l'infraction commise.

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. L'article 30^{ter} a été inséré dans la loi du 27 juin 1969 par l'article 18 de la loi du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales, lequel constituait l'unique disposition de la section 3 du chapitre III de cette loi, section intitulée « Mesures en vue de lutter contre les pourvoyeurs de main d'œuvre »; l'article 30^{ter} a été modifié à diverses reprises et, en particulier, s'agissant des paragraphes en cause, par les lois des 20 juillet 1991 et 6 août 1993.

L'article 30^{ter}, § 4, impose à tout entrepreneur principal l'obligation de tenir sur chaque chantier un livre journalier répertoriant tous les travailleurs qui y sont occupés; le paragraphe 6, A, du même article sanctionne le non-respect de cette obligation, ainsi que la tenue incorrecte ou incomplète du livre journalier, d'une amende égale au triple des cotisations éludées, elle-même multipliée par le nombre de travailleurs ou de mentions en cause.

L'article 30^{ter}, § 5, impose à tout entrepreneur principal l'obligation de communiquer à l'Office national de sécurité sociale (O.N.S.S.), avant le début de tout chantier, les informations nécessaires pour en évaluer l'importance et, le cas échéant, d'en identifier les sous-traitants; le paragraphe 6, B, du même article sanctionne le non-respect de cette obligation d'une amende allant de 5 p.c. du montant total des travaux non déclarés (amende minimale) à 5 p.c. du montant total des travaux qui lui sont concédés sur le chantier en cause (amende maximale).

B.5.1. Comme l'indique l'intitulé de la section dans laquelle il figure, l'article 30^{ter} tend à réagir à une situation permettant, surtout dans le secteur de la construction, aux pourvoyeurs de main-d'œuvre d'éluder impunément leurs obligations parafiscales (*Doc. parl.*, Sénat, 1984-1985, n° 757/1, p. 9). De même, s'agissant de l'obligation de tenir un livre journalier, il a été relevé (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1040/1, p. 10) que celle-ci avait « pour objectif de diminuer les possibilités de fraudes et d'améliorer l'efficacité des contrôles ».

B.5.2. En ce qui concerne les amendes attachées au non-respect des obligations prévues par les paragraphes 4 et 5, le législateur entendait leur conférer un effet dissuasif, lequel a été rappelé en ces termes lors des travaux préparatoires de la loi du 6 août 1993 (*ibid.*, p. 11), par laquelle a été restreinte la faculté de prononcer un simple avertissement :

« Ce même article 30^{ter}, § 6, est modifié ensuite en ce qui concerne la procédure d'avertissement, insérée par la loi du 21 juillet 1991, en vue de restreindre la possibilité, pour les fonctionnaires et agents chargés de la surveillance du respect des obligations imposées par cette

loi, d'utiliser celle-ci lors de la constatation du non-respect des obligations imposées par les §§ 4 et 5 de l'article 30^{ter}.

Il est en effet apparu que cette procédure était trop souvent utilisée en vue d'éviter l'application de sanctions pécuniaires dans le chef des entrepreneurs principaux qui n'ont pas respecté les obligations qui leur sont imposées par l'article 30^{ter}.

Or, une telle pratique nuit considérablement à l'efficacité de la lutte contre les pourvoyeurs de main-d'œuvre et au rendement des sanctions pécuniaires.

Ces dernières doivent en effet avoir un effet dissuasif, lequel est considérablement amoindri par l'utilisation systématique de la procédure d'avertissement. »

En ce qui concerne les circonstances atténuantes

B.6. L'article 30^{ter}, § 6, de la loi du 27 juin 1969 sanctionne de l'obligation de payer les sommes qu'il précise le non-respect des règles prévues par les paragraphes 4 et 5 du même article.

Par ailleurs, l'article 35, alinéa 1^{er}, de la même loi punit d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de 26 à 500 francs, ou de l'une de ces peines seulement, entre autres « l'employeur, ses préposés ou mandataires qui ne se sont pas conformés aux obligations prescrites par la présente loi »; ces sanctions sont dès lors applicables en cas de non-respect des obligations prescrites par les paragraphes 4 et 5 de l'article 30^{ter}.

Enfin, l'article 38 de la même loi déclare applicables aux infractions prévues par la loi toutes les dispositions du Code pénal, le chapitre V excepté, mais en ce compris l'article 85.

B.7. 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 d'opter pour des sanctions pénales ou pour des sanctions administratives. Le choix de l'une ou de l'autre catégorie de sanctions ne peut être considéré comme établissant, en soi, une discrimination.

Toutefois, 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.8. Alors qu'elle réprime des faits passibles de sanctions pénales, la loi du 27 juin 1969 établit un régime qui traite différemment deux catégories de personnes comparables.

La personne poursuivie devant le tribunal correctionnel par l'auditeur du travail pour violation de l'article 30^{ter}, § 4 ou § 5, de la loi du 27 juin 1969 peut, s'il existe des circonstances atténuantes, se voir infliger une peine inférieure au minimum légal, dès lors que l'article 38 de la même loi rend applicable l'article 85 du Code pénal.

En revanche, la personne qui a commis une infraction à la même disposition, dont le dossier a été classé sans suite par l'auditeur du travail et qui s'est vu infliger une amende administrative, ne peut bénéficier de la même mesure : le tribunal du travail ne peut infliger à cette personne une amende inférieure au minimum légal, alors même que, en raison des circonstances, le montant de l'amende lui paraîtrait disproportionné.

B.9. Il résulte de ce qui précède que les questions préjudicielles appellent une réponse positive en ce que celui qui comparaît devant le tribunal du travail, pour violation de l'article 30^{ter}, §§ 4 ou 5, ne peut se voir infliger une amende inférieure au minimum légal prévu par l'article 30^{ter}, § 6, A ou B, alors que, pour une infraction à la même disposition, celui qui comparaît devant le tribunal correctionnel peut bénéficier de l'application de l'article 85 du Code pénal.

En ce qui concerne la modulation du montant des amendes administratives

B.10. Les questions préjudicielles posent en second lieu la question de la compatibilité avec le principe d'égalité du fait que le tribunal du travail, saisi d'amendes administratives fondées sur l'article 30^{ter}, § 6, de la loi du 27 juin 1969, ne peut en moduler le montant.

B.11. L'article 30^{ter}, § 6, sanctionne le non-respect des paragraphes 4 et 5 du même article de l'obligation de payer des sommes fixées, respectivement, au triple des cotisations éludées multipliées par le nombre de travailleurs et à un pourcentage du montant des travaux - un minimum et un maximum étant prévus dans ce dernier cas. Par ailleurs, le paragraphe 6, C, du même article prévoit la possibilité, pour l'administration, de donner un avertissement, dans les conditions - rendues plus restrictives par la loi du 9 août 1993 - que l'alinéa 2 précise.

B.12. Il est loisible au législateur de confier à l'administration la tâche de poursuivre les infractions à la législation sociale et de les réprimer. Il peut également imposer des peines particulièrement lourdes dans des secteurs où l'importance et la multiplicité des fraudes portent gravement atteinte à l'intérêt général. Il peut également laisser aux fonctionnaires le soin, d'une part, d'apprécier si les circonstances permettent de se limiter à un simple avertissement et, d'autre part, de déterminer, dans les limites fixées par la loi, le montant de l'amende en rapport avec l'infraction constatée.

Il convient cependant d'examiner si le système mis en place par le législateur n'aboutit pas à priver, de manière discriminatoire, une catégorie de personnes du droit à un contrôle juridictionnel effectif de la décision de l'administration, garanti par la Constitution et par la Convention européenne des droits de l'homme.

B.13. Aux termes de l'article 40 de la loi du 27 juin 1969, l'O.N.S.S. peut procéder au recouvrement des sommes qui lui sont dues - et notamment des amendes visées à l'article 30^{ter} de cette loi - notamment en citant devant le juge. L'article 580, 1^o, du Code judiciaire défère au tribunal du travail les contestations relatives aux obligations des employeurs et des personnes qui sont solidairement responsables pour le paiement des cotisations, prévues notamment par la législation en matière de sécurité sociale, dont relève la loi du 27 juin 1969. L'article 583, alinéa 1^{er}, du même Code prévoit pour sa part que le tribunal du travail connaît de l'application des sanctions administratives prévues par les lois et règlements visés aux articles 578 à 582 et par la loi relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales.

Ayant à se prononcer sur une amende administrative fondée sur l'article 30^{ter}, § 6, de la loi du 27 juin 1969, le tribunal du travail doit vérifier si les faits qui motivent l'amende sont prouvés et contrôler la légalité de l'amende mais il ne peut, dans l'interprétation que donne de cette disposition le juge *a quo* et comme celui-ci le relève lui-même, aller au delà de ce contrôle et ne peut en particulier exercer un contrôle complet sur la décision administrative en cause.

B.14. Il appartient au législateur d'apprécier s'il y a lieu de contraindre l'administration et le juge à la sévérité quand une infraction nuit particulièrement à l'intérêt général, ce qui est le cas en l'espèce. Toutefois, dès lors qu'il permet à l'administration de moduler, dans une certaine mesure, l'importance de la sanction ou de se limiter à un avertissement, rien de ce qui relève de son appréciation ne doit pouvoir échapper au contrôle du juge.

Il s'ensuit que, dans l'interprétation selon laquelle le tribunal du travail ne peut exercer un tel contrôle sur les amendes fondées sur l'article 30^{ter}, § 6, A et B, les questions préjudicielles appellent, sur ce point, une réponse positive.

B.15. La Cour observe toutefois que le texte des dispositions soumises à son contrôle ne s'oppose pas à ce que le tribunal du travail, auquel est soumise une amende administrative fondée sur l'article 30^{ter}, § 6, A et B, exerce un pouvoir d'appréciation égal à celui de l'administration. Dans cette interprétation, il n'y a pas de discrimination.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

1. L'article 30^{ter}, § 6, A et B, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que celui qui comparaît devant le tribunal du travail, pour violation de l'article 30^{ter}, §§ 4 ou 5, de la même loi, ne peut se voir infliger une amende inférieure au minimum légal prévu par l'article 30^{ter}, § 6, A ou B, alors que celui qui comparaît devant le tribunal correctionnel pour une infraction à la même disposition peut bénéficier de l'application de l'article 85 du Code pénal.

2. L'article 30^{ter}, § 6, A et B, de la loi du 27 juin 1969, interprété comme n'autorisant pas le tribunal du travail à exercer un contrôle complet sur les amendes fondées sur ces dispositions, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

3. L'article 30^{ter}, § 6, A et B, de la loi du 27 juin 1969, interprété comme autorisant le tribunal du travail à exercer un contrôle complet sur les amendes fondées sur ces dispositions, 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 7 décembre 1999.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior