

Numéro du rôle 1584
Arrêt n° 136/99 du 22 décembre 1999

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 7, § 4, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs (dans la version antérieure à sa modification par l'article 74 de la loi du 13 février 1998), posée par le Tribunal du travail de Termonde.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents G. De Baets et M. Melchior, et des juges P. Martens, J. Delruelle, H. Coremans, A. Arts et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président G. De Baets,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 11 janvier 1999 en cause de J. Troch contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 13 janvier 1999, le Tribunal du travail de Termonde a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 7, § 4, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 (dans sa version antérieure à la modification et à l'ajout réalisés par l'article 74 de la loi du 13 février 1998) viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en prévoyant que le Roi peut imposer aux employeurs les mesures nécessaires en vue de contrôler la réalité et la permanence de l'état de chômage involontaire et sanctionner la violation de ces mesures par des peines correctionnelles ou de police, mais uniquement applicables aux employeurs et à leurs préposés. Que de ce fait, en effet avant le 1er mars 1998, l'article 175, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et la sanction prévue par l'article 1erbis, 2°, b), de la loi du 30 juin 1971 ne peuvent être effectivement appliqués qu'aux infractions en matière de chômage commises par des employeurs-personnes physiques, et par leurs préposés, alors que des mandataires et donc des personnes morales sont mis hors de cause ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le Tribunal du travail est saisi de l'appel formé par J. Troch contre la décision lui infligeant une amende administrative de 120.000 francs pour avoir employé - sans inscription au registre du personnel - une chômeuse complète indemnisée.

Pareille infraction à l'article 175, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage est punie d'une amende de 120.000 à 400.000 francs (article 1erbis, 2°, *littera* b, de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales).

S'inspirant d'un jugement du Tribunal correctionnel de Mons du 28 novembre 1995, le Tribunal du travail fait observer « qu'entre autres l'article 175, 2°, de l'arrêté royal portant réglementation du chômage manquait de base légale jusqu'au 1er mars 1998 pour instituer la responsabilité pénale des *mandataires* en cas d'infraction en matière de chômage, puisque le Roi a excédé les pouvoirs que Lui confère, de manière limitée, l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs ». Etant donné que l'article 7, § 4, de l'arrêté-loi précité autorise seulement le Roi à prendre des mesures de contrôle et à prévoir des peines applicables seulement aux employeurs et à leurs préposés, tout fondement légal fait défaut, selon le Tribunal du travail, pour intenter des poursuites contre le mandataire d'un employeur.

Le Tribunal confirme que l'affaire en cause concerne un employeur en tant que personne physique, mais constate « qu'une infraction identique commise par un administrateur ou gérant d'une société (mandataires) avant le 1er mars 1998 demeure totalement impunie, alors que cette même infraction commise par un préposé (quelqu'un qui se trouve dans un rapport de subordination) ou par l'employeur-personne physique lui-même est susceptible d'être lourdement sanctionnée ».

Le Tribunal se demande si cette différence de traitement est justifiée et pose dès lors à la Cour la question préjudicielle précitée.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 13 janvier 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.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 1er février 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 13 février 1999.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 17 mars 1999.

Par ordonnance du 29 juin 1999, la Cour a prorogé jusqu'au 13 janvier 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 27 octobre 1999, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 25 novembre 1999.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres ainsi qu'à son avocat, par lettres recommandées à la poste le 28 octobre 1999.

A l'audience publique du 25 novembre 1999 :

- a comparu Me A. Lindemans, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs A. Arts et J. Delruelle 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 -

Position du Conseil des ministres

A.1. Le Conseil des ministres fait tout d'abord observer que, dans l'intervalle, une solution a été apportée à ce problème par la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi, dont l'article 74 a remplacé, à l'article 7, § 4, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, les mots « aux employeurs et à leurs préposés » par les mots « aux employeurs, leurs préposés ou mandataires ».

A.2. Comme le juge *a quo*, le Conseil des ministres se réfère au jugement du Tribunal correctionnel de Mons du 28 novembre 1995 selon lequel les articles 175 et 176 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage manquaient de base légale pour prévoir la responsabilité pénale des mandataires en ce qui concerne les infractions en matière de chômage.

Cette jurisprudence a eu pour conséquence que les mandataires de personnes morales ne pouvaient plus être pénalement poursuivis pour des faits antérieurs au 1er mars 1998 et que ces faits ne pouvaient pas donner lieu non plus à l'infliction d'amendes administratives.

A.3. Le Conseil des ministres reconnaît que, dans la version de l'article 7, § 4, de l'arrêté-loi antérieure au 1er mars 1998, une différence de traitement était en effet possible entre les personnes physiques et les personnes morales.

Le Conseil des ministres fait observer que les personnes morales qui sont représentées par un préposé ne sont pas mises hors cause et que « si même l'on admet que le législateur a commis un oubli en ne prévoyant pas directement la catégorie des mandataires pour les infractions visées, il convient malgré tout de partir du principe que l'on se trouve en fait devant une situation dans laquelle une catégorie déterminée de justiciables n'a pas été sanctionnée, pendant un temps déterminé, pour une infraction légalement définie à l'argumentation du chômage [lire : à la réglementation du chômage]. Mais ceci ne signifie nullement que l'infraction n'existe pas et que d'autres justiciables devraient également être exonérés de la possibilité d'encourir une sanction ».

Selon le Conseil des ministres, l'arrêt de la Cour ne pourrait pas avoir pour conséquence que tout à coup plus personne ne serait punissable, avant le 1er mars 1998.

A.4. Le Conseil des ministres souligne encore que l'ajout réalisé par la loi du 13 février 1998 a étendu aux mandataires la répression visant les employeurs et leurs préposés et que le législateur n'a jamais créé un traitement discriminatoire.

A.5. Le Conseil des ministres se demande enfin si la Cour peut contrôler le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination hors du cadre que constitue l'état d'une législation donnée à un moment précis. Selon lui, on ne peut éventuellement conclure à une discrimination que dans le cadre d'une version de la loi applicable, bien définie dans le temps.

A.6. Le Conseil des ministres conclut que la disposition en cause ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

- B -

B.1. L'article 7, § 4, alinéa 1er, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, tel qu'il a été remplacé par l'article 3 de la loi du 14 juillet 1951 et avant qu'il ait été modifié, avec effet au 1er mars 1998, par l'article 74 de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi, était libellé comme suit :

« Le Roi peut imposer aux employeurs les mesures nécessaires en vue de contrôler la réalité et la permanence de l'état de chômage involontaire et sanctionner la violation de ces mesures par des peines correctionnelles ou de police applicables aux employeurs et à leurs préposés. [...] ».

B.2. Le Tribunal du travail demande si cette disposition est compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination contenu dans les articles 10 et 11 de la Constitution, en tant qu'elle habilite le Roi à imposer aux employeurs des mesures destinées à contrôler la réalité et la permanence de l'état de chômage involontaire et à sanctionner la violation de ces mesures par des peines correctionnelles ou de police, mais en limitant ceci aux employeurs et aux préposés, en sorte que, pour la période antérieure au 1er mars 1998,

« l'article 175, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et la sanction prévue à l'article 1erbis, 2°, b), de la loi du 30 juin 1971 ne peuvent être effectivement appliqués qu'aux infractions en matière de chômage commises par des employeurs-personnes physiques, et par leurs préposés, alors que des mandataires et donc des personnes morales sont mis hors de cause ».

B.3. L'article 1erbis, 2°, b), de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales dispose :

« Encourt, dans les conditions fixées par la présente loi et pour autant que les faits soient également passibles de sanctions pénales, une amende [...] de 120.000 à 400.000 francs, l'employeur qui a commis une infraction visée à l'article 175, 2°, de l'arrêté royal précité du 25 novembre 1991 ».

Selon l'article 175, 2°, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, modifié par l'article 1er de l'arrêté royal du 4 avril 1995, sont punis

« d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 500 à 2.500 francs ou d'une de ces peines seulement, l'employeur, son préposé ou mandataire qui a fait ou laissé travailler un travailleur qui, au moment du contrôle, n'est pas inscrit au registre du personnel et à qui le droit aux allocations doit être refusé du fait de cette occupation ».

B.4. Le juge *a quo* considère que l'article 7, § 4, alinéa 1er, litigieux de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 doit être interprété de manière stricte : dans sa version antérieure à la modification apportée par la loi du 13 février 1998, cette disposition habilite seulement le Roi à prendre des mesures de contrôle et à prévoir des sanctions à l'égard des employeurs et de leurs préposés et elle ne fournit donc pas de fondement juridique pour une initiative du Roi visant les mandataires. Selon le Tribunal du travail, l'article 175, 2°, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 est par conséquent dépourvu de fondement légal en tant qu'il vise aussi, outre les employeurs et les préposés, les mandataires.

Dans l'interprétation que lui donne le juge *a quo*, selon laquelle sont seuls visés « les employeurs et leurs préposés » et non les « mandataires », il résulte de la disposition en cause une différence de traitement, en ce que seuls les premiers cités peuvent être tenus pour pénalement responsables et en ce qu'une amende administrative ne peut donc être infligée qu'à eux seuls.

B.5. Rien ne fait apparaître que le législateur ait voulu une semblable distinction. Etant donné qu'il ne visait pas seulement la responsabilité de l'employeur lui-même mais également celle d'autres personnes qui exercent l'autorité de l'employeur dans l'entreprise, la Cour n'aperçoit pas - et le Conseil des ministres n'indique pas non plus - ce qui justifierait que les préposés soient visés, mais que les mandataires ne le soient pas, bien que ceux-ci puissent également disposer d'une telle autorité.

Il convient de constater, avec le juge *a quo* et le Conseil des ministres, que, dans l'intervalle, le législateur a complété la disposition litigieuse de telle sorte que, depuis le 1er mars 1998, les « mandataires » de l'employeur sont également explicitement visés (article 74 de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi).

B.6. Lorsque le législateur a prévu la possibilité de sanctionner l'employeur et ses préposés, rien ne justifie de ne pas le faire en ce qui concerne les mandataires. Toutefois, l'absence d'une telle règle à l'égard des mandataires ne permet pas de conclure que la disposition en cause serait elle-même contraire au principe d'égalité et de non-discrimination, en tant que les employeurs et leurs préposés peuvent être sanctionnés. Par ailleurs, déclarer cette disposition inconstitutionnelle en tant qu'elle n'étend pas la possibilité de sanction aux mandataires conduirait à un résultat contraire à l'article 12, alinéa 2, de la Constitution, qui dispose notamment que « nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi ».

B.7. Il ressort de ce qui précède que le législateur a violé les articles 10 et 11 de la Constitution, non pas en prévoyant la possibilité de sanctionner l'employeur et ses préposés en cas de non-respect des mesures de contrôle en matière de réglementation du chômage, mais en ne prévoyant pas cette même possibilité à l'encontre des mandataires de l'employeur.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 7, § 4, alinéa 1er, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il permet de sanctionner les employeurs et leurs préposés.

- Le défaut, avant la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi, de la possibilité de sanctionner le mandataire d'un employeur pour des faits pour lesquels les employeurs ou leurs préposés peuvent quant à eux être sanctionnés, sur la base de la disposition en cause, est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 22 décembre 1999.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

G. De Baets