

Numéro du rôle : 1642
Arrêt n° 55/2000 du 17 mai 2000

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 583, alinéa 1er, et 870 du Code judiciaire, posée par le Tribunal du travail de Termonde (section de Saint-Nicolas).

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents G. De Baets et M. Melchior, et des juges P. Martens, E. Cerexhe, A. Arts, M. Bossuyt et E. De Groot, 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 10 mars 1999 en cause de P. Marchand contre le directeur général du service d'études du ministère de l'Emploi et du Travail, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 12 mars 1999, le Tribunal du travail de Termonde a posé la question préjudicielle suivante :

« Le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination contenu aux articles 10 et 11 s'oppose-t-il à l'application des principes de l'administration de la preuve en matière civile, figurant, entre autres, à l'article 870 du Code judiciaire, lors de l'instruction par le tribunal du travail de contestations lui dévolues par l'article 583, alinéa 1er, du Code judiciaire (amendes administratives) ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Il ressort d'un procès-verbal du 22 juin 1994 établi par l'inspection sociale de Saint-Nicolas et d'Alost que les inspecteurs sociaux ont trouvé dans les serres de P. Marchand, dont l'activité est la « culture des fraises » et qui relève de la commission paritaire pour l'horticulture, de sorte que l'arrêté royal du 30 décembre 1991 instituant un document social unique dans le secteur de l'horticulture (*Moniteur belge*, 6 mars 1992) s'applique en l'espèce, deux personnes qui cueillaient des fraises. Ces deux personnes, de même que P. Marchand, déclarèrent formellement qu'elles n'étaient pas au travail à ce moment-là, mais cueillaient des fraises pour leur usage personnel. L'examen du document social pour l'horticulture fit apparaître que ces personnes étaient régulièrement inscrites mais ne l'étaient pas pour le jour du contrôle.

L'auditeur du travail près le Tribunal du travail de Termonde décida, le 23 février 1996, de ne pas intenter de poursuites pour les faits qui faisaient l'objet du procès-verbal de l'inspection sociale. Par décision du directeur général du service d'études du ministère de l'Emploi et du Travail, signifiée à P. Marchand le 19 septembre 1996, une amende administrative de 150.000 francs fut infligée à celle-ci.

En vertu de l'article 8 de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales, P. Marchand introduisit un recours contre cette décision devant le Tribunal du travail de Termonde.

Celui-ci constata que « la question cruciale en l'espèce consiste précisément à savoir si les deux personnes trouvées étaient effectivement occupées au moment du contrôle effectué par les inspecteurs sociaux, [que ce] fait a été et est formellement nié par la demanderesse [et qu'il] n'y a en espèce aucune constatation matérielle des inspecteurs excluant tout doute ». Le Tribunal posa, le 10 mars 1999, la question préjudicielle précitée.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 12 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.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 23 mars 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 3 avril 1999.

Des mémoires ont été introduits par :

- P. Marchand, demeurant à 9160 Lokeren, Doorndonkeindeken 43, par lettre recommandée à la poste le 7 mai 1999;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 7 mai 1999.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 20 mai 1999.

P. Marchand a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 16 juin 1999.

Par ordonnances des 29 juin 1999 et 29 février 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 12 mars 2000 et 12 septembre 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 1er mars 2000, le président en exercice a remplacé le juge H. Coremans comme membre du siège par le juge M. Bossuyt.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 21 mars 2000.

Cette dernière ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 3 mars 2000.

A l'audience publique du 21 mars 2000 :

- ont comparu :
- . Me L. Nuytinck *loco* Me J. De Waele, avocats au barreau de Gand, pour P. Marchand;
- . Me W. Timmermans *loco* Me P. Traest, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. De Groot et P. Martens ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- 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 de P. Marchand, partie requérante devant la juridiction a quo

A.1. P. Marchand considère que la question préjudicielle porte sur l'applicabilité des règles régissant l'administration de la preuve en matière civile, mentionnées aux articles 870 et suivants du Code judiciaire, aux procédures visées à l'article 583, alinéa 1er, du Code judiciaire (amendes administratives) qui sont introduites par une requête, « c'est-à-dire sur le 'renversement de la charge de la preuve' dans une procédure qui est cependant une procédure civile devant le tribunal du travail, lequel a été saisi par la 'prévenue', à qui l'Administration compétente a infligé une amende administrative ».

A.2.1. La requérante fait abondamment référence, à cet égard, à l'arrêt n° 72/92 du 18 novembre 1992 de la Cour, dans lequel celle-ci a considéré que la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales ne viole pas l'article 6bis de la Constitution (actuellement l'article 11 de la Constitution) combiné avec les principes généraux du droit pénal qui concernent la charge de la preuve et les droits de la défense. Dans cet arrêt, il est dit explicitement que la loi précitée n'a pas voulu, en ce qui concerne la charge de la preuve, abandonner le principe de la présomption d'innocence en disposant que le recours contre l'amende administrative sera introduit par la personne à qui l'amende est infligée, étant donné qu'il incombe à l'autorité chargée de la répression des infractions d'établir les faits reprochés au contrevenant, non seulement lorsqu'elle décide d'infliger une amende mais également lorsqu'un recours est introduit devant le juge.

A.2.2. Selon P. Marchand, le régime des amendes administratives établi par la loi du 30 juin 1971 ne constitue pas une procédure civile ordinaire mais revêt au contraire, dans son principe, un caractère pénal. Ceci peut se déduire de l'arrêt précité de la Cour et du fait que ce n'est pas la requête de l'employeur contestant l'amende infligée mais bien la décision attaquée du fonctionnaire compétent infligeant l'amende administrative qui constitue l'acte introductif d'instance. Elle cite à cet égard une abondante doctrine en ce sens.

A.3. La requérante conclut de ce qui précède et du caractère supplétif du Code judiciaire que les principes de l'administration de la preuve en matière civile, à savoir les articles 870 et suivants du Code judiciaire, ne trouvent pas à s'appliquer dans le cadre de la procédure engagée en exécution de l'article 8 de la loi du 30 juin 1971. L'article 870 du Code judiciaire n'est pas conciliable avec le caractère essentiellement pénal de la procédure organisée par la loi du 30 juin 1971 et n'est donc pas applicable à celle-ci.

La partie requérante conclut que « le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination n'est pas violé par la non-application des principes de la procédure civile lors de l'examen par le tribunal du travail des contestations lui dévolues par l'article 583, 1° C.J., e.a. la loi du 30.6.1971. »

Position du Conseil des ministres

A.4. Le Conseil des ministres conclut de l'application des trois critères dont la Cour européenne des droits de l'homme usa pour qualifier de peine une sanction – à savoir la qualification juridique de l'infraction dans le droit interne, la nature de l'infraction et la nature ainsi que la gravité de la sanction qui peut être infligée – que les amendes administratives prévues dans la loi du 30 juin 1971 doivent être considérées comme des peines au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte que la procédure qui prévoit l'infliction de ces amendes doit respecter la présomption d'innocence inscrite à l'article 6.2 de cette Convention.

A.5.1. S'agissant de la charge de la preuve en ce qui concerne les amendes administratives, le Conseil des ministres établit une distinction entre l'hypothèse dans laquelle des poursuites sont engagées, les règles qui régissent la charge de la preuve en matière pénale devant s'appliquer, et l'hypothèse dans laquelle il n'est pas engagé de poursuites.

Le Conseil des ministres examine en détail cette dernière hypothèse et souligne l'évolution de la loi du 30 juin 1971, et plus précisément la modification de celle-ci par les articles 87 et 88 de la loi-programme du 30 décembre 1988, dont il résulte que le fonctionnaire compétent ne doit plus requérir l'application de l'amende administrative mais que l'employeur doit interjeter appel auprès du tribunal du travail. A cet égard, le Conseil des ministres ne rappelle pas seulement la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui considère que l'infliction de sanctions administratives n'est pas contraire à la Convention européenne des droits de l'homme, pour autant qu'un recours soit ouvert au condamné contre la décision en cause devant une juridiction offrant les garanties inscrites à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, mais il renvoie également à l'arrêt n° 72/92 de la Cour d'arbitrage dans lequel celle-ci a considéré que l'existence d'un recours juridictionnel corrige *a posteriori* les défauts de la procédure administrative, étant donné que le tribunal du travail exerce un contrôle de pleine juridiction sur les décisions du fonctionnaire compétent.

A.5.2. Quant à savoir si la modification législative de 1988 implique également que la charge de la preuve est renversée, puisque l'employeur qui introduit un recours auprès du tribunal du travail contre une décision lui infligeant une amende administrative est le requérant, en sorte que, en vertu de l'article 870 du Code judiciaire, il devrait fournir la preuve des faits qu'il allègue, le Conseil des ministres renvoie une fois encore à l'arrêt n° 72/92 de la Cour d'arbitrage dans lequel celle-ci affirme explicitement, d'une part, que les garanties résultant des principes généraux de la procédure pénale doivent s'appliquer, sans égard à la qualification de pénales ou de non pénales que la loi pourrait donner aux mesures qu'elle prescrit, et, d'autre part, que c'est toujours à la partie poursuivante qu'incombe la charge de la preuve, indépendamment de la question de savoir qui a saisi la juridiction de jugement.

A.6. Le Conseil des ministres conclut de ce qui précède que les règles régissant la charge de la preuve dans la procédure pénale s'appliquent au recours que l'employeur introduit devant le tribunal du travail conformément à l'article 8 de la loi du 30 juin 1971, ce qui signifie que la charge de la preuve incombe à la partie poursuivante, c'est-à-dire au directeur général du service d'études du ministère de l'Emploi et du Travail, que la personne poursuivie peut invoquer des causes de justification qui ne sont pas dénuées de toute crédibilité, qu'il appartient à la partie poursuivante de les infirmer et que le doute bénéficie à la personne poursuivie.

Selon le Conseil des ministres, il n'existe dès lors aucune différence de traitement « en ce qui concerne les règles de la charge de la preuve, entre les personnes qui sont poursuivies devant le tribunal correctionnel par l'auditeur du travail, d'une part, et la personne physique qui introduit un recours auprès du tribunal du travail contre la décision lui infligeant une amende administrative, d'autre part », si bien que « les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés en ce que les règles de la charge de la preuve en matière répressive s'appliquent aux contestations dont le tribunal du travail est saisi conformément à l'article 583, alinéa 1er, du Code judiciaire (amendes administratives)».

Réponse de la partie requérante devant la juridiction a quo

A.7. La requérante constate que le Conseil des ministres arrive lui aussi à la conclusion que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés et elle maintient son point de vue tel qu'exposé plus haut.

- B -

B.1. C'est au juge *a quo* qu'il appartient de déterminer la ou les normes applicables au litige qui lui est soumis.

B.2. La question, telle qu'elle est posée à la Cour, de même que les motifs de la décision de renvoi, ne permettent pas de conclure si le juge *a quo* considère que ce sont les principes régissant l'administration de la preuve en matière civile, tels qu'ils sont formulés notamment

à l'article 870 du Code judiciaire, ou les règles qui régissent la charge de la preuve en matière répressive qui s'appliquent aux litiges dont il est saisi conformément à l'article 583, alinéa 1er, du Code judiciaire, en vertu duquel le tribunal du travail connaît de l'application des sanctions administratives prévues par la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales.

Bien que la question semble porter sur les dispositions du Code judiciaire, il est également fait référence à l'arrêt n° 72/92 du 18 novembre 1992, dans lequel la Cour a jugé : que les garanties résultant des principes généraux du droit pénal s'appliquent indépendamment de la qualification de pénales ou de non pénales que la loi pourrait donner aux mesures qu'elle prescrit; que la qualification d'administratives que la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales donne aux amendes qu'elle prévoit ne saurait donc justifier une méconnaissance de ces principes; qu'il incombe à l'autorité chargée de la répression des infractions d'établir les faits reprochés au contrevenant, non seulement lorsqu'elle décide d'infliger une amende mais également lorsqu'un recours est introduit devant le juge; que le législateur n'a pas davantage voulu abandonner le principe de la présomption d'innocence.

B.3. La Cour n'est pas compétente pour répondre à une question préjudicielle soulevant des questions de droit qui relèvent de la compétence du juge *a quo* lui-même. Tel est le cas lorsque la Cour est, en réalité, interrogée, comme en l'espèce, sur la question de savoir quelle règle relative à l'administration de la preuve doit être appliquée à l'instance principale.

Par ces motifs,

la Cour

se déclare incompétente pour répondre à la question préjudicielle posée.

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 17 mai 2000.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

G. De Baets