Numéro du répertoire **2023 /**	**Expédition** Délivrée à le € JGR
Date du prononcé **19 janvier 2023**	
Numéro du rôle **2021/AB/853**	
Décision dont appel **19/4533/A**	

Cour du travail de Bruxelles

deuxième chambre

Arrêt

SANCTIONS ADMINISTRATIVES - sanctions administratives- amendes administratives
Arrêt contradictoire
Définitif en partie et ordonne la réouverture des débats pour le surplus

La S.A.R.L. PROTIG, (Siret : 4931100029), dont le siège est établi à rue Jean Jaurès 464/A, F-59410 Anzin (France),

Appelante,
représentée par Maître

contre

Le SPF EMPLOI, TRAVAIL ET CONCERTATION SOCIALE, BCE 0308.358.050, dont le siège est établi à 1070 Bruxelles, rue Ernest Blérot, 1 ;

Intimé,
représenté par Maître

⋆

⋆ ⋆

I. LES FAITS ET LA DÉCISION ADMINISTRATIVE

La SARL PROTIG est une société de droit français.

Le 24 février 2017, au cours du contrôle d'un chantier de construction à Courtrai, les services d'inspection ont constaté l'occupation au travail de huit personnes pour le compte de PROTIG.

Par une lettre recommandée du 28 février 2017, l'inspection sociale[1] a informé PROTIG du contrôle de « votre personnel dans la commune de Courtrai » et lui a demandé de fournir, avant le 21 mars 2017, les informations suivantes :

- certaines informations au sujet de l'entreprise (dénomination et forme de la société, extrait du registre de commerce, identité du gérant) ;

[1] Direction générale du Contrôle des lois sociales du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

- une série d'informations au sujet des « personnes occupées à lieu du contrôle » (sic). Il s'agissait d'informations détaillées concernant l'identité et la déclaration des travailleurs, leurs salaires et indemnités, leur transport, logement et repas ;
- la preuve de l'affiliation à l'OPOC (qui perçoit des cotisations et verse une prime en faveur des ouvriers du secteur de la construction), étant précisé que « si ceci n'a pas encore été fait, votre entreprise doit s'affilier chez eux ».

En réponse à cette lettre, le conseil de PROTIG a demandé, par courrier du 14 mars 2017 :
- le lieu du contrôle
- l'identité des travailleurs concernés
- les éléments en la possession de l'inspection qui permettraient de penser qu'il y aurait quelque infraction à reprocher à PROTIG.

Par la même lettre, le conseil de PROTIG a reproché à l'inspection sociale son acharnement dans le cadre de contrôles systématiques alors qu'aucune irrégularité ne pouvait lui être reprochée.

L'inspecteur social déclare, dans son procès-verbal, avoir à ce moment consulté la banque de données LIMOSA et avoir ainsi pris connaissance du fait que PROTIG a, depuis 2016, occupé au total 97 travailleurs différents sur des chantiers en Belgique.

Par un courriel du 30 mars 2017, l'inspection sociale a informé PROTIG de l'adresse du chantier contrôlé à Courtrai le 28 février 2017.

Par une lettre recommandée du 30 mars 2017, l'inspection sociale a réitéré ses demandes de documents et d'informations déjà contenues dans sa lettre du 28 février, tout en précisant, cette fois, que la demande concernait tous les employés qui ont travaillé en Belgique depuis 2016. La date limite pour l'envoi des documents demandés a été reportée au 13 avril 2017.

Par une lettre du 7 avril 2017, le conseil de PROTIG a fait savoir qu'il était impossible pour sa cliente de communiquer à l'inspection sociale les documents salariaux de tous ses employés en Belgique depuis 2016 et a demandé à connaitre l'identité des travailleurs concernés ainsi que les éléments en la possession de l'inspection qui permettraient d'envisager des conditions salariales irrégulières dans leur chef. Il a également indiqué que les renseignements concernant l'entreprise sont disponibles sur internet.

Le 25 avril 2017, l'inspection sociale a constaté que PROTIG n'avait pas donné suite à ses demandes. Le 27 avril 2017, elle a dressé un procès-verbal pour les infractions suivantes :
- obstacle à la surveillance (article 209 du Code pénal social) pour 97 travailleurs, dont le procès-verbal contient la liste nominative
- absence de mise à disposition du compte individuel pour les mêmes 97 travailleurs (article 187, § 2, alinéa 1er, 3° du Code pénal social)

- absence d'enregistrement (via checkin@work) d'un des travailleurs présents sur le chantier le jour du contrôle.

Une copie de ce procès-verbal a été envoyée à PROTIG par courrier recommandé du 28 avril 2017.

Le conseil de PROTIG en a demandé une traduction française par une lettre du 24 mai 2017[2]. Cette demande a été refusée par l'inspection sociale dans un courriel du 12 juin 2017.

L'auditeur du travail a renoncé à intenter des poursuites pénales le 27 septembre 2018. PROTIG a été invitée à présenter ses moyens de défense auprès de l'administration le 11 décembre 2018. Elle n'a pas donné suite à cette invitation.

Le 8 août 2019, le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale a pris la décision d'infliger à PROTIG une amende administrative d'un montant de 46.560 euros, calculé comme suit :

- l'unité d'intention entre les trois infractions étant retenue, seule l'amende administrative pour obstacle à la surveillance (amende la plus élevée) est infligée
- montant de base par travailleur = montant minimum de l'amende = 2.400 euros
- multipliés par le nombre de travailleurs : 97
- réduction de 80 % en raison de circonstances atténuantes.

Par une lettre du 27 août 2019, le conseil de PROTIG a contesté l'amende imposée et a demandé la communication du dossier administratif, avec traduction française des éventuelles pièces libellées dans une autre langue. Le SPF lui a communiqué copie du dossier administratif par lettre du 3 septembre 2019, tout en précisant que ses services n'assuraient pas la traduction.

II. LE RECOURS DEVANT LE TRIBUNAL DU TRAVAIL ET LE JUGEMENT

PROTIG a introduit un recours devant le tribunal du travail contre la décision du 10 juillet 2020.

Par un jugement du 16 novembre 2021, le tribunal du travail francophone de Bruxelles a décidé ce qui suit :

« Déclare la demande recevable mais non fondée ;

En conséquence,

[2] Non produite, mais dont il est fait état dans le courriel du 12 juin 2017, déposé par PROTIG à l'audience avec l'accord du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

- *Confirme la décision administrative du 8 août 2019 (n°90984) du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale ;*
- *Délaisse à la S.A.R.L. PROTIG ses propres dépens et la condamne aux dépens, liquidés par le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale à la somme de 1.560€ ».*

III. L'APPEL ET LES DEMANDES SOUMISES À LA COUR DU TRAVAIL

PROTIG demande à la cour du travail de réformer le jugement attaqué et de déclarer son recours recevable et fondé.

Par conséquent, elle demande à la cour d'annuler la décision administrative du 10 juillet 2020 et de condamner le SPF aux dépens des deux instances.

IV. LA PROCÉDURE DEVANT LA COUR DU TRAVAIL

L'appel de PROTIG a été interjeté par une requête déposée au greffe de la cour du travail le 17 décembre 2021.

L'appel a été introduit dans les formes et les délais légaux. Dès lors, il est recevable.

Les parties ont été convoquées à l'audience du 3 février 2022 par pli judiciaire. La cause a été remise pour permettre aux parties de la mettre en état.

Les dates pour conclure ont été fixées par une ordonnance du 3 mars 2022, prise d'office.

Chaque partie a déposé ses conclusions ainsi qu'un dossier de pièces.

Les parties ont plaidé lors de l'audience du 3 novembre 2022.

Monsieur Ch. H., substitut général, a donné son avis oralement à l'audience publique du 3 novembre 2022. La partie appelante a répliqué oralement à cet avis et la partie intimée n'a pas répliqué.

La cause a été prise en délibéré lors de la même audience.

Il a été fait application de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, notamment l'article 24.

V. EXAMEN DE LA CONTESTATION

1. L'infraction d'obstacle à la surveillance

L'infraction d'obstacle à la surveillance n'est pas établie à charge de PROTIG.

Cette décision est motivée par les raisons suivantes :

1.1. Les règles de droit applicables

1.1.1. La demande de documents par l'inspection sociale

En vertu de l'article 5, § 1er, de la loi du 5 mars 2002 transposant la directive 96/71 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et instaurant un régime simplifié pour la tenue de documents sociaux par les entreprises qui détachent des travailleurs en Belgique, telle qu'en vigueur en 2016[3], l'employeur qui occupe en Belgique un travailleur détaché est tenu de respecter, pour les prestations de travail qui y sont effectuées, les conditions de travail, de rémunérations et d'emploi qui sont prévues par des dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles, sanctionnées pénalement.

L'inspection sociale est chargée de la surveillance de l'application de cette loi.

L'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 relatif à la tenue des documents sociaux contient, en son chapitre II*bis*, une réglementation particulière pour les employeurs qui détachent des travailleurs en Belgique. Ceux-ci doivent tenir à la disposition des inspecteurs du travail et leur fournir, à leur demande, les documents indiqués afin de leur permettre de vérifier le respect, lors du détachement de travailleurs en Belgique, des conditions de travail et de rémunération en vigueur sur le territoire.

Par ailleurs, l'article 25 du Code pénal social prévoit que les inspecteurs sociaux peuvent recueillir toutes les informations qu'ils estiment nécessaires pour s'assurer que les dispositions de la législation dont ils exercent la surveillance sont effectivement observées.

L'article 28 du Code pénal social permet aux inspecteurs sociaux de se faire produire tous les supports d'information qui se trouvent sur les lieux de travail ou d'autres lieux qui sont soumis à leur contrôle, à condition que ces supports d'information :
1° soit contiennent des données sociales, visées à l'article 16, 5° (à savoir toutes les données nécessaires à l'application de la législation concernant le droit du travail et de la sécurité sociale) ;

[3] Cette loi est actuellement dénommée « loi du 5 mars 2002 concernant les conditions de travail, de rémunération et d'emploi en cas de détachement de travailleurs en Belgique et le respect de celles-ci ».

2° soit contiennent n'importe quelles autres données, dont l'établissement, la tenue ou la conservation sont prescrits par la législation, même lorsque les inspecteurs sociaux ne sont pas chargés de la surveillance de cette législation.

L'article 29 du Code permet aux inspecteurs sociaux de se faire produire, sans déplacement (de la personne contrôlée), pour en prendre connaissance, tous les supports d'information qui contiennent n'importe quelles autres données, lorsqu'ils le jugent nécessaire à l'accomplissement de leur mission.

1.1.2. L'infraction d'obstacle à la surveillance

En vertu de l'article 209, alinéa 1er, du Code pénal social, est punie d'une sanction de niveau 4, toute personne qui met obstacle à la surveillance organisée en vertu du Code et de ses arrêtés d'exécution.

Le deuxième alinéa de l'article 209 précise que la sanction n'est pas d'application aux infractions à l'article 29 du Code. N'est donc pas susceptible de tomber sous le coup de l'article 209 du Code pénal social, tout obstacle à la production de données autre que les données visées à l'article 28 du Code pénal social (en bref : les données sociales et celles dont la tenue est prescrite par la législation).

L'infraction requiert un obstacle opposé volontairement (en d'autres termes : délibérément, consciemment, sciemment[4]) à la surveillance exercée par les inspecteurs sociaux. La preuve de l'élément moral peut être déduite du seul constat que l'auteur a empêché la mission des inspecteurs sociaux par une action ou par une abstention caractérisée, à moins que l'auteur ne rende suffisamment plausible qu'il n'a commis aucune faute en raison d'une cause de justification comme la force majeure et l'ignorance ou l'erreur invincibles[5].

1.2. Application des règles en l'espèce

L'inspection sociale a demandé à PROTIG les informations et documents rappelés ci-dessus, par ses lettres du 28 février et du 30 mars 2017.

---

[4] Cass., 21 avril 2015, R.G. n° P.13.1258.N ; Cass., 7 mars 2018, R.G. n° P17.0558.F ; Cass., 6 novembre 2018, R.G. n° P.18.0339.N, *www.juportal.be.*

[5] Cass., 7 mars 2018, déjà cité.

1.2.1. Quant aux informations demandées au sujet de l'entreprise

La dénomination et la forme de la société étaient déjà connues de l'inspection sociale, puisque son courrier est adressé à PROTIG identifiée par sa dénomination et par sa forme.

Les autres informations (extrait du registre de commerce, identité du gérant) sont accessibles au public très aisément par internet. Il était donc sans aucune utilité d'en réclamer la communication.

Dans ce contexte, la réponse de PROTIG, qui a invité l'inspection sociale à consulter les données accessibles à tous, ne constitue pas un obstacle opposé à la surveillance.

1.2.2. Quant aux informations demandées au sujet des travailleurs

Dans sa première lettre de demande d'informations du 28 février 2017, l'inspection sociale a mentionné un contrôle effectué le 24 février 2017 « dans la commune de Courtrai » et a demandé des informations au sujet des « personnes occupées à lieu du contrôle » (sic), sans préciser le lieu du contrôle, pas plus que les travailleurs sur lesquels porte la demande ni la période visée.

Il est manifeste que les 97 travailleurs pour lesquels l'amende a été infligée n'étaient pas tous occupés à Courtrai. La demande d'information du 28 février 2017 ne portait donc certainement pas sur les 97 travailleurs qui seront ultérieurement identifiés par l'inspection sociale.

Dans cette première phase du contrôle, il ne peut dès lors y avoir eu, dans le chef de PROTIG, aucun commencement ni indice d'obstacle à la surveillance concernant l'occupation de 97 travailleurs, alors que seules des informations concernant l'occupation de travailleurs à Courtrai avaient été demandées.

Même pour ce qui concerne les huit travailleurs occupés par PROTIG sur un chantier à Courtrai, la demande d'information de l'inspection sociale n'est pas suffisamment précise.

Le fait, pour PROTIG, de ne pas avoir obtempéré à cette première demande d'information envoyée par l'inspection sociale ne peut donc lui être reproché, cette demande étant dénuée de la plus élémentaire précision. Par courrier du 14 mars 2017, PROTIG a, à juste titre, demandé des précisions à l'inspection sociale.

Dans son courriel du 30 mars 2017, l'inspection sociale a indiqué que « le contrôle concerné, le 28 février 2017, a eu lieu à Courtrai, Diksmuidekaai 11), et que l'inspection sociale a « constaté qu'il y a aussi travaillé à Alost et Gand ». La date du 28 février 2017 est

manifestement erronée, le contrôle ayant eu lieu le 24 février 2017 selon le procès-verbal établie par l'inspecteur.

Dans sa lettre du même jour, 30 mars 2017, l'inspection sociale a répété sa première demande d'informations, seule l'indication des travailleurs concernés par le contrôle ayant été modifiée en : « pour tous les employés qui ont travaillé en Belgique depuis 2016 ».

À nouveau, cette demande comporte une erreur ou, à tout le moins, une imprécision fondamentale, en ce qu'elle vise « les employés » alors qu'il ressort des débats que les travailleurs visés sont des ouvriers.

Dans ce contexte, il ne peut être fait grief à PROTIG d'avoir demandé l'identité des travailleurs concernés par la demande.

L'inspection sociale n'a pas répondu à cette question légitime et a dressé, le 25 avril 2017, un procès-verbal pour obstacle à la surveillance (et les deux autres infractions visées ci-dessus).

La cour considère que compte tenu des circonstances du contrôle, en particulier le caractère imprécis des demandes de l'inspection sociale, le comportement de PROTIG ne répond pas à la qualification d'obstacle à la surveillance au sens de l'article 209 du Code pénal social.

1.2.3. Quant à l'affiliation à l'OPOC

L'injonction de s'affilier à l'OPOC, qui est exclusivement institué pour le secteur de la construction, et d'en fournir la preuve, dépasse manifestement le champ de la demande d'informations sous le couvert de laquelle cette injonction a été faite par l'inspection sociale.

Dans ces circonstances, ne pas y avoir obtempéré ne relève pas de l'infraction d'obstacle à la surveillance.

2. Les deux autres infractions

Par la décision administrative contestée, le SPF a considéré les trois infractions reprochées à PROTIG comme établies.

Outre l'obstacle à la surveillance, la décision administrative a ainsi retenu :

- l'absence de mise à disposition du compte individuel pour les 97 travailleurs (infraction B, passible d'une sanction de niveau 2)
- l'absence d'enregistrement (via checkin@work) d'un des travailleurs présents sur le chantier le jour du contrôle (infraction C, passible d'une sanction de niveau 3).

Cependant, en raison de l'unité d'intention entre les trois infractions, la décision n'a déterminé le montant de l'amende et n'a infligé celle-ci que pour l'infraction d'obstacle à la surveillance, étant l'infraction pour laquelle l'amende est la plus élevée.

Dans son avis oral donné à l'audience, monsieur le substitut général a conclu à la confirmation du jugement et de la décision attaquée. À titre subsidiaire, à supposer que la cour du travail ne retienne pas l'obstacle à la surveillance, il a invité la cour à recalculer l'amende en tant que sanction infligée pour les deux autres infractions, passibles respectivement d'une sanction de niveau 2 et de niveau 3.

Même si les parties ont eu faculté de répliquer à l'avis de monsieur le substitut général, elles n'ont pas pu mener de débat contradictoire sur cette question, qui n'avait pas été soulevée au cours de la mise en état.

Dans le respect du principe du contradictoire, la cour du travail rouvre les débats afin de permettre aux parties de faire valoir leurs moyens et arguments à propos des infractions B et C et de leur éventuelle sanction.

Les parties auront notamment égard à la jurisprudence récente de la Cour de cassation, *mutatis mutandis* (Cass. 27 juin 2022, 2 arrêts, R.G. n° S.21.0012.F et S.21.0017.F).

VI. DÉCISION DE LA COUR DU TRAVAIL

POUR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant après un débat contradictoire,

Après avoir entendu l'avis du ministère public ;

Déclare l'appel recevable ;

Réforme le jugement attaqué en ce qu'il a déclaré la demande originaire non fondée et a confirmé la décision administrative du 8 août 2019 ;

Dit que PROTIG n'a pas commis l'infraction d'obstacle à la surveillance (article 209 du Code pénal social) qui lui est reprochée par cette décision ;

Avant de statuer pour le surplus, prononce la réouverture des débats afin de permettre aux parties de faire valoir leurs moyens et arguments à propos des infractions B et C et de leur éventuelle sanction ;

Fixe comme suit le calendrier de procédure :

- **le 20 février 2023 au plus tard, pour le dépôt et la communication des conclusions du SPF EMPLOI, TRAVAIL ET CONCERTATION SOCIALE,**
- **le 27 mars 2023 au plus tard, pour le dépôt et la communication des conclusions de PROTIG,**
- **le 27 avril 2023 au plus tard, pour le dépôt et la communication des dernières conclusions de synthèse du SPF EMPLOI, TRAVAIL ET CONCERTATION SOCIALE.**

Fixe la réouverture des débats à l'audience publique de la 2e chambre de la Cour du travail de Bruxelles du 1er JUIN 2023 à 15h00 pour 30 minutes de plaidoiries, au rez-de-chaussée de la Place Poelaert 3 à 1000 Bruxelles (salle 08).

Réserve les dépens.

Ainsi arrêté par :

FB, présidente de chambre,
DD, conseiller social au titre d'employeur,
PV, conseiller social au titre d'employé,
Assistés de FA, greffier

FA, PV,

DD, FB,

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la 2ème Chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 19 janvier 2023, où étaient présents :

FB, présidente de chambre,
FA, greffier

FA, FB,