Numéro du répertoire
2023 /
Date du prononcé
19 janvier 2023
Numéro du rôle
2022/AB/13
Décision dont appel
20/3550/A

Expédition

Délivrée à

le
€
JGR

Cour du travail de Bruxelles

deuxième chambre

Arrêt

SANCTIONS ADMINISTRATIVES - sanctions administratives- amendes administratives
Arrêt contradictoire
Définitif

La S.A.R.L. DE DROIT FRANCAIS NORTIG, (Siret : 532 015 567 00029), dont le siège est établi à Rue Jean Jaurès 464/A, 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 NORTIG est une société de droit français.

Le 27 octobre 2016, au cours du contrôle d'un chantier de construction à Ath, l'inspection sociale[1] a constaté l'occupation au travail de deux personnes pour le compte de NORTIG. Par ailleurs, l'inspection sociale a pris connaissance, via la base de données informatisée de la sécurité sociale, du fait que NORTIG avait effectué des déclarations LIMOSA pour le détachement de 129 travailleurs en Belgique au cours de l'année 2016.

Par une lettre du 8 décembre 2016[2], l'inspection sociale a informé NORTIG de sa volonté de procéder à la vérification des conditions de travail et de rémunération des travailleurs détachés par elle en Belgique et lui a demandé de lui transmettre, pour le 13 janvier 2017, les documents ou renseignements suivants pour les 129 travailleurs nommément désignés en annexe :

[1] Direction générale du Contrôle des lois sociales du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.
[2] Que NORTIG a confirmé avoir reçue.

- la qualité et la fonction
- un aperçu de toutes les prestations des travailleurs occupés en Belgique
- tous les documents de salaire relatifs aux prestations de travail effectuées en Belgique, ainsi que les preuves de paiement des salaires nets
- le nombre de jours et d'heures concernés par chaque paiement
- les primes éventuelles
- les remboursements de frais éventuels
- le lieu de résidence en Belgique ainsi que le mode de transport vers le chantier en Belgique
- la prise en charge éventuelle du logement des travailleurs
- la prise en charge éventuelle de la nourriture des travailleurs
- la dénomination juridique de l'entreprise
- l'adresse du siège social
- les données d'identité des personnes pénalement responsables de l'entreprise.

Cette lettre indiquait la base légale de cette demande de renseignements et précisait que l'employeur a l'obligation de collaborer à une enquête sociale et qu'en cas de refus, le dossier peut être communiqué à l'auditeur du travail.

En l'absence de réponse de NORTIG, l'inspection sociale lui a adressé un rappel par lettre recommandée du 17 janvier 2017.

Le 2 mars 2017, le conseil de NORTIG a répondu à l'inspection sociale que sa cliente avait déjà fait l'objet de nombreux contrôles de ce type dans le cadre de ses chantiers en Belgique, que ses activités tombaient sous le coup de la commission paritaire n° 111 et non 124 et qu'elle souhaitait savoir si le contrôle avait encore quelque objet.

Par lettre recommandée du 10 avril 2017, l'inspection sociale lui a précisé les bases légales invoquées et en quoi elles fondaient sa demande d'informations et lui a demandé de transmettre les documents déjà réclamés pour le 16 mai 2017 au plus tard.

Le 9 mai 2017, le conseil de NORTIG lui a répondu que :
- le contrôle paraissait dégénérer en un harcèlement systématique des employeurs étrangers voulant occuper des travailleurs détachés en Belgique
- il était impossible de satisfaire à la demande sans perturber gravement l'organisation et le fonctionnement de l'entreprise
- la demande paraissait manifestement excessive au regard de l'article 9.1 de la directive 2014/67.

En conclusion de ce courrier, le conseil de NORTIG a invité l'inspection sociale à adapter et préciser sa demande au regard de ce que prévoit le droit communautaire, moyennant quoi « Nous nous ferons alors un plaisir d'y satisfaire ».

Par lettre recommandée envoyée le 13 mars 2018, l'inspection sociale a rappelé à NORTIG sa demande, la motivation de celle-ci et l'obligation de NORTIG de fournir les renseignements demandés pour le 18 avril 2018, faute de quoi les faits seraient portés à la connaissance de l'auditeur du travail.

Le 23 mars 2018, le conseil de NORTIG a fait part à l'inspection sociale de sa perplexité par rapport à l'objet de sa demande, qualifié par lui de « tous azimuts » et lui a demandé de préciser ce qui justifierait, aujourd'hui, un tel contrôle à l'encontre de sa cliente.

Par lettre recommandée du 26 septembre 2018, l'inspection sociale a encore répété sa demande et la motivation de celle-ci. Elle a laissé à NORTIG un dernier délai, venant à échéance le 25 octobre 2018, pour s'exécuter.

Le 29 octobre 2018, l'inspection sociale a constaté que NORTIG n'avait pas donné suite à ses demandes. Le 9 novembre 2018, elle a dressé un procès-verbal pour l'infraction d'obstacle à la surveillance à l'attention de l'auditeur du travail et de la Direction fédérale des amendes administratives. Une copie de ce procès-verbal a été envoyée à NORTIG par courrier recommandé du 14 novembre 2018.

L'auditeur du travail a renoncé à intenter des poursuites pénales le 9 janvier 2020. NORTIG a été invitée à présenter ses moyens de défense auprès de l'administration le 5 mars 2020.

Le 10 juillet 2020, le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale a pris la décision d'infliger à NORTIG une amende administrative d'un montant de 52.632 euros, calculé comme suit :

- montant de base par travailleur = montant minimum de l'amende = 2.400 euros
- multipliés par le nombre de travailleurs : 129
- réduction de 83 % en raison de circonstances atténuantes.

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

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

Par un jugement du 8 décembre 2021, le tribunal du travail francophone de Bruxelles a décidé ce qui suit :

> *« Déclare la demande recevable mais non fondée ;*
>
> *En conséquence,*
>
> - *Confirme la décision administrative du 10 juillet 2020 (n°93955) du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale ;*

- *Délaisse à la S.A.R.L. NORTIG 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

NORTIG 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 NORTIG a été interjeté par une requête déposée au greffe de la cour du travail le 7 janvier 2022.

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 32 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. Les parties ont répliqué oralement à cet avis.

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. Quant à l'infraction

L'infraction d'obstacle à la surveillance commise par NORTIG est établie.

Cette décision est motivée par les raisons suivantes :

1.1. Le délit d'obstacle à la surveillance

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.

Sur ces bases, l'inspection sociale a demandé à NORTIG les informations et documents rappelés ci-dessus, par sa lettre du 8 décembre 2016 et les multiples rappels de celle-ci en date des 17 janvier et 10 avril 2017, 13 mars et 26 septembre 2018, la dernière lettre ayant laissé à NORTIG un dernier délai, venant à échéance le 25 octobre 2018, pour s'exécuter.

---

[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 ».

NORTIG n'a pas fourni les informations et documents demandés, malgré les nombreux rappels qui lui ont été envoyés.

Outre les dispositions déjà citées, 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) ;

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. Cette disposition n'est pas d'application en l'espèce, étant donné que les données dont la communication a été demandée constituent des données sociales (outre que la tenue de la plupart d'entre elles était prescrite par la loi). Le contrôle opéré en l'espèce ne relevait donc pas de l'article 29 du Code pénal social.

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

[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.*

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].

En l'occurrence, les documents dont la production a été demandée à NORTIG par l'inspection sociale contenaient des données sociales. En outre, la tenue de la plupart d'entre eux était prescrite par la loi. Le contrôle opéré en l'espèce ne relevait donc pas de l'article 29 du Code pénal social, exclu du champ d'application de l'infraction d'obstacle à la surveillance.

Les pièces déposées permettent de constater que NORTIG, par l'intermédiaire de son conseil, a opposé aux demandes répétées de l'inspection sociale de produire les documents requis :

- qu'elle avait déjà fait l'objet de nombreux contrôles (lettre du 2 mars 2017),
- que le contrôle paraissait dégénérer en un harcèlement systématique des employeurs étrangers voulant occuper des travailleurs détachés en Belgique (lettre du 9 mai 2017),
- qu'il était impossible de satisfaire à la demande sans perturber gravement l'organisation et le fonctionnement de l'entreprise (lettre du 9 mai 2017),
- que la demande paraissait manifestement excessive au regard de l'article 9.1 de la directive 2014/67 (lettre du 9 mai 2017),
- que la demande de l'inspection sociale devait être adaptée et précisée au regard de ce que prévoit le droit communautaire, moyennant quoi « Nous nous ferons alors un plaisir d'y satisfaire » (lettre du 9 mai 2017),
- qu'elle était perplexe par rapport à l'objet de la demande et demandait de préciser ce qui justifierait, aujourd'hui, un tel contrôle (lettre du 23 mars 2018).

Par l'absence de communication des documents et informations demandés, assortie de ces réponses, NORTIG a opposé volontairement un obstacle à la surveillance exercée par l'inspection sociale. L'abstention de transmettre les documents demandés est largement caractérisée par les accusations – à tort – de harcèlement systématique, les prétentions – fausses – de ne pas comprendre, l'allégation – fausse également – que la demande serait impossible à satisfaire. Il ressort du dossier que la demande de l'inspection sociale était claire, fondée sur la loi, dans le cadre de ses missions et qu'il était tout à fait possible de réunir les documents et informations demandés. Les termes « Nous nous ferons alors un plaisir d'y satisfaire » ne font pas illusion, vu leur ton sarcastique et la condition qui les accompagne, exigeant – à tort – que la demande de l'inspection sociale soit adaptée selon les desiderata de NORTIG.

En définitive, la cour constate que NORTIG a accusé, à tort, l'inspection sociale de harcèlement et d'abus et a prétendu ne donner suite à la demande de documents que pour

[5] Cass., 7 mars 2018, déjà cité.

autant que les conditions injustifiées qu'elle a elle-même émises soient satisfaites. Ceci constitue un refus circonstancié.

NORTIG fait valoir un arrêt de la Cour de cassation du 6 novembre 2018, aux termes duquel « le simple refus de remettre des documents sociaux aux inspecteurs sociaux, sans s'opposer à la recherche de ces documents, ne constitue pas un obstacle à la surveillance »[6]. Quel que soit son caractère convaincant ou non[7], cet arrêt n'est pas pertinent en l'espèce, puisqu'il ne s'agit pas d'un « simple refus », mais d'un refus amplement circonstancié.

Dès lors, l'infraction d'obstacle à la surveillance, au sens de l'article 209 du Code pénal social, est établie dans le chef de NORTIG.

1.2. Article 66 du Code pénal social – communication du procès-verbal

L'article 66 du Code pénal social concerne la force probante particulière des procès-verbaux constatant une infraction. En vertu de cette disposition, les procès-verbaux dressés par les inspecteurs sociaux font foi jusqu'à preuve du contraire pour autant qu'une copie en soit transmise à l'auteur présumé de l'infraction et, le cas échéant, à son employeur, dans un délai de quatorze jours prenant cours le lendemain du jour de la constatation de l'infraction (alinéa 1er).

L'avertissement et la fixation d'un délai pour se mettre en ordre n'emportent pas la constatation de l'infraction (§ 4).

En l'occurrence, le procès-verbal constatant l'infraction a été dressé le 9 novembre 2018. Le verbalisant y a indiqué avoir constaté le dernier élément constitutif de l'infraction le 29 octobre 2018. C'est à cette date qu'a pris cours le délai de quatorze jours dans lequel le procès-verbal de constat devait être notifié à NORTIG.

Or, le procès-verbal a été notifié par courrier recommandé du 14 novembre 2018, soit plus de quatorze jours après le 29 octobre 2018.

Dès lors, le procès-verbal ne fait pas foi jusqu'à preuve du contraire.

Ceci ne porte pas à conséquence en l'occurrence, dès lors que les faits ne sont pas contestés dans leur matérialité et que NORTIG elle-même produit les lettres par lesquelles son conseil s'est opposé, de la manière analysée ci-dessus, aux demandes de l'inspection sociale.

---

[6] R.G. n° P.18.0339.N.

[7] Voy. la note de D. DE BACKER, « Belemmering van toezicht : kortwiekte het Hof van Cassatie de vleugels van de sociaal inspecteurs ?", *R.A.B.G.*, 2019/3-4, p. 188.

Quant à l'octroi de plusieurs délais pour se mettre en ordre, il ne s'agit pas d'une manœuvre de l'inspection sociale pour reporter la prise de cours du délai fixé par l'article 66 du Code pénal social, mais bien d'une chance supplémentaire laissée à NORTIG, dans son intérêt, pour se conformer à la loi, comme le permet d'ailleurs l'article 66, § 4.

1.3. Droits de la défense

C'est à tort que NORTIG se plaint d'avoir fait l'objet de menaces. L'indication, dans les lettres de l'inspection sociale, de ce que la loi belge incrimine l'obstacle à la surveillance exercée par les services d'inspection, ne constitue pas une menace, mais une information.

Quant au droit au silence invoqué par NORTIG, il ne s'étend pas à des données que l'employeur a l'obligation de produire en vertu de l'article 28 du Code pénal social[8]. Le droit au silence ne peut donc être invoqué pour faire obstacle, au sens de l'article 209 du Code pénal social, à la demande légale et régulière de l'inspection sociale de produire des documents sociaux.

1.4. Conformité au droit européen

C'est à tort que NORTIG estime que le contrôle dont elle a été l'objet, et auquel elle a fait obstacle, était injustifié et disproportionné, en violation des exigences de la directive 2014/47/UE de l'Union européenne[9].

Au contraire, l'article 9 de la directive prévoit expressément la possibilité, pour les États membres, d'imposer des mesures de contrôle, dont l'obligation de conserver ou de fournir une série de documents, parmi lesquels les documents qui ont été demandés par l'inspection sociale à NORTIG (article 9.1, alinéa 2, b) et c)).

L'article 10 de la directive prévoit la mise en place d'inspections pour s'assurer du respect de la directive. La possibilité de contrôles aléatoires est expressément prévue. Hormis ceux-ci, les inspections se fondent principalement sur une analyse de risques réalisée par les autorités compétentes. Le SPF explique, sans être contredit sur ce point, qu'une analyse de risques a été réalisée par le Plan d'action contre la fraude sociale pour l'année 2017 et qu'il prévoyait des contrôles sur le secteur de la construction au sens large au vu du taux élevé d'irrégularités constatées et à la demande du secteur lui-même.

---

[8] Cass., 7 mars 2018, R.G. n° P.17.0558.F.

[9] Directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services […].

Enfin, la directive prescrit que les contrôles soient justifiés, proportionnés et non discriminatoires (article 9.1 et article 10.2). NORTIG ayant déclaré l'occupation de 129 travailleurs détachés en 2016, il est justifié et proportionné de contrôler si leurs conditions de rémunération sont conformes aux dispositions en vigueur en matière de détachement.

NORTIG ne démontre ni le prétendu harcèlement ni la volonté de l'inspection sociale de détourner les procédures pour imposer l'application des barèmes salariaux de la commission paritaire n° 124 plutôt que de la commission paritaire n° 111. La question de la détermination de la commission paritaire compétente n'était susceptible de se poser qu'en aval du contrôle et c'est à tort que NORTIG tente de l'imposer comme un préalable.

Le contrôle opéré en l'espèce ne viole dès lors pas les règles de droit européen invoquées par NORTIG.

2. Quant à l'amende

L'amende est confirmée.

Cette décision est motivée par les raisons suivantes :

Le montant minimum de l'amende infligée est de 2.400 euros, à multiplier par le nombre de travailleurs, soit 129 : 309.600 euros.

L'article 112 du Code pénal social permet la réduction de l'amende en dessous du montant minimum porté par la loi par l'admission de circonstances atténuantes, sans que l'amende puisse être inférieure à 40 % du montant minimum prescrit.

En l'espèce, la décision litigieuse a admis des circonstances atténuantes et a réduit l'amende à 17 % du montant minimum prescrit, soit un montant de 52.632 euros.

NORTIG n'explique pas en quoi l'octroi d'une réduction de l'amende à un montant plus bas que celui prévu par la loi vicierait la sanction dans son ensemble. La demande d'annulation de l'amende, pour ce motif, n'est pas fondée.

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, mais non fondé ; en déboute NORTIG ;

Condamne NORTIG aux dépens de l'instance d'appel, liquidés à ce jour à :

- **1.560 euros à titre d'indemnité de procédure à payer au SPF Emploi, Travail et Concertation sociale (application du principe dispositif)**
- **la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, liquidée à 22 euros, déjà payée par NORTIG.**

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,