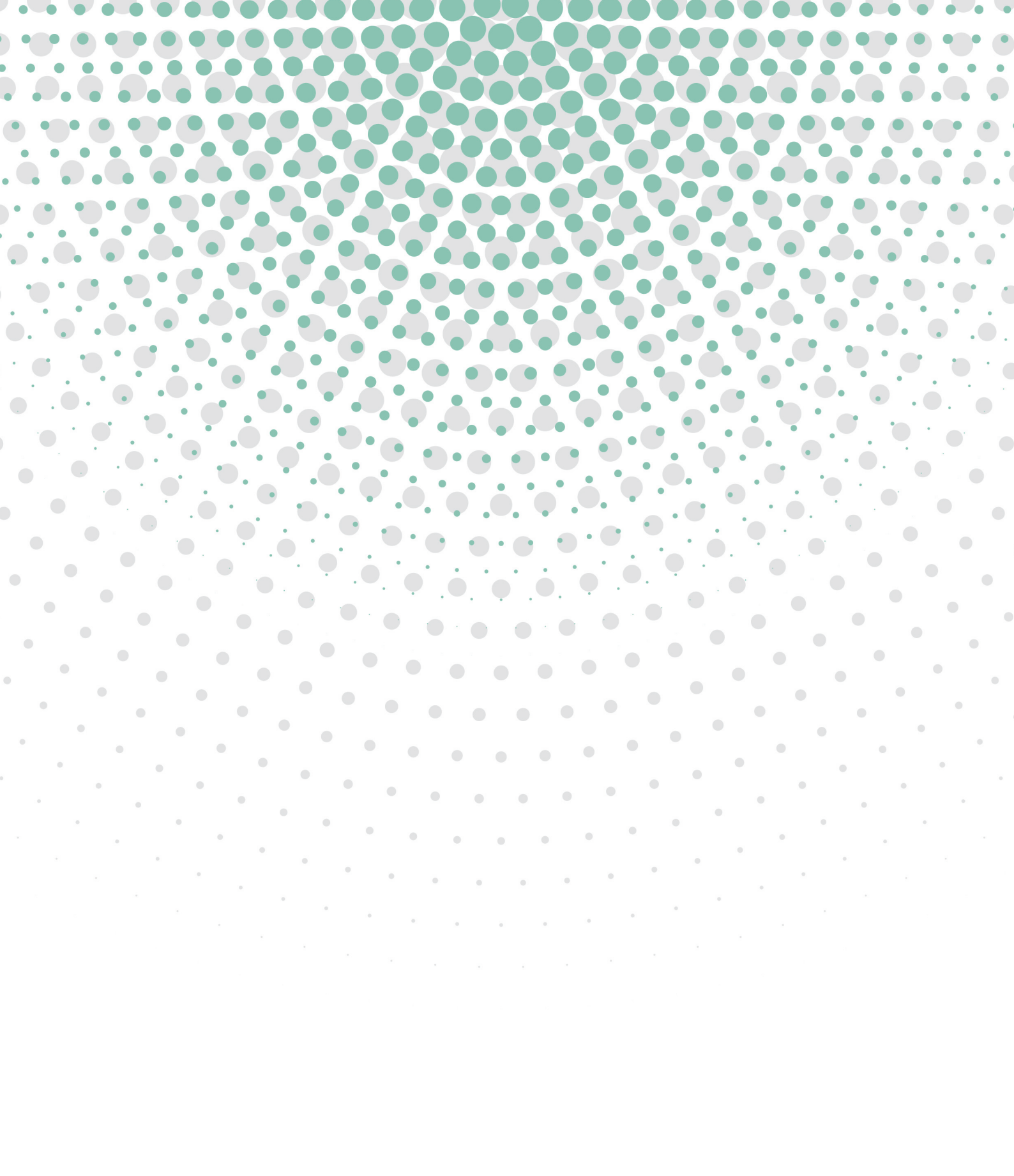




Poursuites administratives

Rapport de la journée d'études du 24 février 2020



Cette publication est une réalisation conjointe du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et du SPF Economie, éditée en octobre 2021.

Deze publicatie is ook beschikbaar in het Nederlands

www.emploi.belgique.be

www.economie.fgov.be

Introduction

L'organisation d'une journée d'études le 24 février 2020 est le fruit d'une réflexion du Président du Comité de direction du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

En effet, ce dernier a eu l'occasion par le passé de travailler au sein du SPF Economie. Il a ainsi pu observer que tant le SPF Economie que le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale disposaient d'un système de poursuites des infractions en leur sein. Il a cependant constaté que les procédures et règles applicables étaient différentes. C'est pourquoi, il a souhaité une comparaison du système de poursuites administratives tel qu'il est appliqué au sein du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et de celui appliqué au sein du SPF Economie.

Lors de cette journée, différents intervenants sont venus présenter les différentes procédures ainsi que la législation et les principes applicables dans les deux cas de figure.

La journée a débuté par un petit mot d'introduction de la part du Président du Comité de direction du SPF Emploi à l'origine de cette journée d'études.

Puis, sont intervenus Messieurs Wim Van Poucke et Nicolas Cobbaert, respectivement directeur général et inspecteur-conseiller auprès de la Direction générale Inspection économique au sein du SPF Economie afin de présenter le système de poursuites en place au sein du SPF Economie dans leurs matières.

Ensuite, c'est Monsieur Chris Van der Cruyssen qui est venu présenter le système de poursuites administratives mis en place au sein de la Direction générale Qualité et Sécurité du SPF Economie.

Monsieur Tom Boelaert, administrateur chargé de la direction de l'Administration générale de la Perception et du Recouvrement au sein du SPF Finances, a embrayé sur la manière dont le SPF Finances procédait au recouvrement des créances dans les deux systèmes.

Monsieur Van Damme, directeur f.f. du Service d'encadrement B&B au sein du SPF Emploi a, quant à lui, présenté un aperçu de l'historique de la création du Code pénal social. Cet aperçu a été suivi par une description, exposée par madame Karla Waumans, attachée auprès de la Direction des amendes administratives au sein du SPF Emploi, de la procédure d'amendes administratives telle qu'elle est appliquée actuellement au sein du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

Monsieur Van Damme a poursuivi les présentations par une description de la procédure telle qu'elle pourrait être appliquée dans le futur au sein du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

L'après-midi s'est poursuivi par un rappel des principes du droit pénal social national et international par Monsieur Charles-Eric Clesse, Auditeur du travail du Hainaut.

Après les différents exposés des deux systèmes, monsieur Jan Vanermen, conseiller auprès de la Direction des amendes administratives au sein du SPF Emploi a présenté les statistiques 2019 de la Direction des amendes administratives du SPF Emploi et madame Murielle Fabrot, Conseillère – Experte Code pénal social a comparé le système de poursuites du SPF Economie et le système de poursuites du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale afin d'avoir une vision globale.

Enfin, Monsieur Steven De Winter, Premier substitut du Procureur du Roi d'Anvers, a exprimé son point de vue sur la procédure de poursuites administratives prévue en matière économique tandis que Monsieur Danny Meirsschaut, Auditeur du travail de Flandre Occidentale et Flandre Orientale,

a exprimé son point de vue sur la procédure d'amendes administratives prévue en matière de droit pénal social.

Le présent rapport reprend un résumé des échanges qui ont eu lieu lors de cette journée et se clôture par le débat qui s'en est suivi.

Nous vous invitons à consulter les slides annexés au présent rapport pour plus de détails quant aux différentes présentations effectuées.

Mot du Président du Comité de Direction du SPF Emploi – Geert De Poorter

Monsieur l'Auditeur du travail,

(Monsieur le Premier substitut du Procureur du Roi),

Chers collègues,

Lors de mon entrée en service en tant que Président au sein de ce SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, j'ai fait connaissance avec toutes les administrations de ce SPF durant différents roadshows mais également de tous les coins du pays en ce qui concerne les services extérieurs.

Pour cela, j'ai reçu beaucoup d'informations sur le travail des inspecteurs sociaux sur le terrain, ainsi que sur le travail de la Direction des amendes administratives.

Un monde qui ne m'était pas inconnu car j'ai été auparavant notamment actif au sein du SPF Economie où il y a aussi des constatations qui sont opérées par les inspecteurs sociaux et également un système pour infliger des sanctions via l'administration.

C'est de là que m'est venue l'idée d'organiser cette journée d'études et via une comparaison du droit et une analyse des deux systèmes d'examiner ensemble quels sont les avantages et les inconvénients des deux manières d'organiser les poursuites administratives des infractions constatées.

D'un côté, nous avons un système d'amendes administratives infligées par l'administration après que l'auditeur du travail a renoncé aux poursuites pénales devant le tribunal. Dans cette procédure le droit d'initiative appartient en conséquence en premier lieu au Ministère public.

De l'autre côté, nous avons un règlement avec notamment une transaction qui est proposée par l'administration, administration qui peut aussi clôturer le dossier en le transmettant au parquet. L'administration qui dans cette procédure prend la décision de transmettre ou non un dossier au pouvoir judiciaire.

Afin de pouvoir effectuer une comparaison approfondie des deux systèmes, vous avez été invités en tant qu'expert sur le terrain des poursuites administratives.

Je suis convaincu que nous aurons par votre contribution à tous non seulement une journée d'études très productive mais aussi à la fin de la journée une meilleure compréhension des différences, des similitudes, des pour et des contres de chacun de ces systèmes.

Cette journée d'études clôture parfaitement une initiative équivalente de l'Université de Gand et de l'Université Libre de Bruxelles qui a organisé un cycle de formation de dix sessions durant lesquelles les branches spécifiques du droit pénal fiscal et social ont été comparées par des professeurs de différentes universités, juges, avocats et hauts fonctionnaires experts en ces matières. Monsieur le Professeur Yves Jorens, notre modérateur aujourd'hui était lui-même président de l'une de ces sessions. La maison d'édition Story commercialisera un rapport de ce cycle.

Nous réaliserons également un rapport de cette journée d'études qui vous sera communiqué ultérieurement. Sous la direction experte du Professeur Jorens, nul doute que cette journée sera intéressante.

Fonctionnement général de l'inspection économique - Wim Van Poucke

Monsieur Van Poucke débute les présentations par la présentation du fonctionnement général de l'inspection économique. Il explique que son service surveille le bon fonctionnement du marché par l'application des réglementations économiques, qu'il est compétent principalement pour la matière du Code de droit économique et qu'en ce qui concerne les législations sur lesquelles ils exercent un contrôle, plus de 95% prévoient des sanctions pénales.

Son service a d'abord un rôle préventif, d'accompagnement et puis répressif.

En plus du Code de droit économique, l'Inspection économique est aussi compétente dans le cadre de 35 législations spéciales dans de nombreux domaines. Cela concerne la protection des consommateurs, qui est en effet fortement européenne par nature, ainsi que la concurrence loyale entre les entreprises (par exemple, travail frauduleux, heures d'ouverture) et la lutte contre la fraude économique. Elle est également chargée de la prévention du blanchiment d'argent, des précurseurs d'explosifs, des sociétés de gestion des droits d'auteur et de nombreux autres secteurs spécifiques. Son service est composé de plus ou moins 210 contrôleurs/inspecteurs parmi lesquels il y en a qui ont le statut d'officier de police judiciaire.

Le core business de son service est la protection du consommateur, la concurrence loyale entre les entreprises (heures d'ouverture, concurrence déloyale) et la lutte contre la fraude économique.

Ils reçoivent des signalements de parties prenantes (associations de défense des droits des consommateurs, ...), d'autorités étrangères et belges. Chaque année, l'inspection établit un plan d'action annuel. La partie la plus importante du plan d'action annuel concerne les "inspections générales". Il s'agit d'enquêtes qui sont menées sur une période déterminée, dans un secteur spécifique pour une législation spécifique, sur l'ensemble du territoire belge.

Les rapports des autres services ne constituent pas la principale source d'enquête. Ils sont importants, mais il s'agit avant tout des enquêtes générales, des enquêtes d'initiative (dans des domaines spécifiques, par exemple la contrefaçon, la législation financière, ...) et des enquêtes fondées sur des signalements.

Ils assistent et conseillent les entreprises (guidance). Ils peuvent également adresser des avertissements et s'il y a des infractions, ils dressent des procès-verbaux qui peuvent donner lieu à une proposition transactionnelle ou à un renvoi au parquet¹. Ils ont aussi la possibilité d'entamer des actions en cessation. Ils répondent aux demandes des autorités étrangères relatives à des sociétés en Belgique.

Le service dispose d'un point de contact qui existe depuis 2016 et depuis cette année-là, les signalements sont en augmentation constante. En 2019, un nombre record de pas moins de 42697 signalements de consommateurs et d'entreprises ont été introduits via le point de contact.²

¹ Addendum : Entre-temps, ils peuvent désormais aussi infliger une amende administrative mais ce n'était pas encore le cas à l'époque.

² Addendum : Durant les neuf premiers mois de 2020, le point de contact a reçu 38.018 signalements de consommateurs et d'entreprises (période du 01/01/2020 au 15/09/2020).

Les signalements sont rassemblés et une analyse des risques est effectuée afin d'examiner si un contrôle peut être organisé. En principe, le résultat de l'enquête qui fait suite au signalement n'est pas communiqué sauf s'il y a des intérêts civils.

Le service reçoit des demandes des parquets, du service de gestion de la Banque-Carrefour des Entreprises et doit même parfois prêter son concours à l'autorité de la concurrence.

En 2019, les contrôles portaient notamment sur les pop-ups stores, les services de réparation urgents, les entreprises frauduleuses, les centres de bronzage, les car-pass et l'affichage des prix.

Le service est composé de trois divisions : Actions externes, Enquêtes centrales et coordination générale. De plus, il existe 7 services de contrôle spécialisés à Bruxelles (8e, B2B, en cours de développement). Ils concernent la surveillance sur Internet, la fraude (contrefaçon, blanchiment d'argent et fraude de masse), l'étiquetage, la sécurité des produits, les services financiers, les sociétés de gestion des droits d'auteur et la protection des consommateurs (aspects spécifiques).

Ils disposent de cinq directions régionales qui dépendent de Bruxelles.

Le dernier slide de la présentation offre un aperçu du volume du contrôle effectué par le service par matière.

Poursuites et procédure de transaction par l'inspection économique - Nicolas Cobbaert

Monsieur Nicolas Cobbaert poursuit en indiquant que le fonctionnement général de l'inspection économique est le suivant : elle applique un droit pénal particulier et le droit commun n'est d'application qu'à titre subsidiaire.

Les procès-verbaux ont force probante jusqu'à preuve du contraire. Cette force probante ne vaut uniquement que pour les constatations sensorielles. Monsieur Cobbaert illustre cette limite avec un arrêt du Tribunal de première instance, division Anvers, qui a jugé en date du 26 avril 2019 que les résultats des mesures effectuées par les agents de contrôle n'avaient pas une force probante particulière.

Comme l'a indiqué Monsieur Van Poucke, le siège de la matière se situe dans le Code de droit économique.

Il y a cependant des possibilités d'actions particulières comme le mystery shopping. Cette compétence en cette matière va être bientôt étendue suite à un règlement européen : cette prérogative va être prévue dans le Code de droit économique, ils auront donc la possibilité d'y recourir pour la majorité de leurs législations (pas pour toutes, un certain nombre de lois particulières ont leur propre régime).

Une autre matière particulière (nouvelles compétence) est celle relative à la fermeture de sites internet qui est déjà appliquée par les parquets et les juges d'instructions. Le service d'inspection peut dans ce cadre également effectuer des saisies et poser des scellés. Un élargissement est également prévu mais uniquement pour l'aspect fermeture de sites internet.

Comment interviennent-ils ?

1° Information

Le service d'inspection a toujours la possibilité de fournir des informations/avis aux entreprises. Cela peut être effectué tant dans le cadre de leurs enquêtes générales que dans le cadre de contacts avec les entreprises.

Ils disposent également d'une page facebook informative et de documents de 'guidance' qui expliquent la législation.

2° Prévention

L'intervention la plus préventive est la procédure d'avertissement qui est applicable par les services d'inspection : lors de cette procédure, ils incitent les entreprises à mettre fin à l'infraction. Ils peuvent, par exemple, leur accorder un délai de deux semaines.

L'avertissement peut servir de preuves en ce qui concerne la mauvaise foi.

L'avertissement constitue une expérience positive tant par les contrevenants que par la justice.

3° Répression

A titre répressif, le service dresse également des procès-verbaux.

Ces derniers sont soit transmis directement au Parquet, soit font l'objet de la procédure de transaction (art. XV.61 du Code droit économique).

La procédure de transaction administrative est une faculté octroyée au directeur général du service d'inspection de décider si le procès-verbal est envoyé au parquet ou fait l'objet d'une transaction administrative (proposition de payer une somme d'argent). S'il y a paiement de la transaction, l'action publique est éteinte. En cas de non-paiement, le dossier est transmis au Parquet. La transaction est appliquée dans 60% des dossiers. Cette possibilité est prévue dans presque toutes les législations de droit économique. Dans environ 75% des cas, la transaction proposée est suivie d'un paiement.

La procédure de transaction présente différents avantages :

- C'est une procédure rapide, flexible qui peut être appliquée directement ;
- Son coût procédural est faible ;
- C'est une possibilité d'action directe pour l'inspection ;
- Elle permet de décharger le Parquet ;
- Il n'y a pas directement de procédure de recours, c'est une proposition à laquelle la personne accède ou pas : pas de recours, procédure administrative simple ;
- C'est une faculté ;

La transaction présente cependant également des inconvénients. Il n'y a pas d'obligation de paiement. C'est une procédure sans engagement même s'il y a toujours la possibilité de transmettre le dossier au Parquet comme épée de Damoclès. L'inspection ne "menace" pas en tant que tel de transmettre au parquet. C'est une conséquence logique en cas de non-paiement dont le contrevenant doit tenir compte. La procédure a un caractère unilatéral : on ignore l'impact sur le contrevenant. Il n'y a aucune étape permettant la contradiction de la procédure.

Dans les 40% qui sont transmis directement au Parquet, on retrouve des matières qui doivent d'office être transmises au Parquet, comme par exemple le travail frauduleux³, ou les gros dossiers qui font l'objet de discussions préalables avec le Parquet.

En 2019, 1.133 procès-verbaux ont fait l'objet d'une transaction, ce qui a rapporté 1.287.850€.

Il y a des extrêmes dans les deux sens. Lorsque le dossier est envoyé au Parquet, le service d'inspection ne connaît pas nécessairement les suites qui sont réservées au dossier. Il sait qu'il y a 15% de sanctions au sens large du terme mais il y a de grandes différences régionales entre les différents parquets. Il y a également un grand 'dark number' pour lequel le service ignore les suites même si de telles suites ont peut-être été données.

Le système actuel fait l'objet d'un projet de réformes. En effet, le système actuel ne contient pas la possibilité complémentaire d'infliger des amendes administratives. La modification du système est nécessaire afin de le mettre en conformité avec le Règlement (UE) 2017/2394 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs et abrogeant le règlement (CE) n° 2006/2004. Les modifications proposées s'inspirent du système applicable en droit pénal social qui est prévu par le Code pénal social et en particulier de la procédure administrative

³ Addendum : Monsieur Cobbaert précise que le travail frauduleux vise l'exercice d'une activité en tant qu'indépendant et le travail « au noir » l'exercice d'une activité dans un lien de subordination et que c'est de cette manière qu'ils opèrent à chaque fois la distinction.

applicable au sein de la Direction des amendes administratives du SPF Emploi et de l'amende administrative que cette Direction inflige. Au début, le choix sera fait entre les trois procédures par les fonctionnaires spécifiquement désignés⁴. Le projet de loi prévoit des amendes administratives dans toutes les matières du Code de droit économique où des sanctions pénales sont prévues.

Le projet de loi ne prévoit pas actuellement ce qui va motiver le choix. Les critères seront déterminés par après, par le service lui-même. Il faudra voir si le Conseil d'Etat émet une remarque à ce sujet dans son avis sur le projet de loi.⁵ Dans la transaction, la finalité pénale est toujours présente. En effet, si la transaction n'est pas payée, le procès-verbal est envoyé au parquet.

Soit le parquet renonce aux poursuites pénales, propose une médiation, ..., soit il informe le fonctionnaire désigné dans les trois mois qu'il n'intentera pas de poursuites pénales. Parfois le parquet renvoie à l'inspection pour qu'il repropose une transaction même si ce n'est pas prévu dans la loi. Le Code de droit économique prévoit six niveaux de sanctions différents avec un maximum jusqu'à 800.000€ (montant après application des décimes additionnels).

Le Code de droit économique prévoit également des sanctions civiles telles que, par exemple, la nullité des clauses abusives. Le juge pénal peut aussi prononcer des sanctions complémentaires : déclarer une confiscation, ordonner une fermeture définitive,

Le service d'inspection a la possibilité d'appliquer des sanctions administratives dans des cas limités, principalement dans la prévention du blanchiment.

Des actions en cessation devant le Tribunal de l'entreprise peuvent également être introduites par la direction générale de l'inspection économique. Le but est d'intervenir très rapidement : le Tribunal a la possibilité d'infliger une astreinte. Le ministère public ou une personne ayant un intérêt peut également introduire une action en cessation.

Parfois, les agents effectuant les contrôles ont une mission qui leur est donnée par le parquet mais pas dans ce cas-ci. C'est une des raisons pour lesquelles, la qualité d'officier de police judiciaire est octroyé à certains agents de contrôle parce que dans certains types d'escroquerie, ils peuvent ainsi aller plus loin dans le traitement des dossiers.

Les agents de contrôle peuvent compter sur l'information structurelle. Dans le cadre de leur mission, les agents font aussi du travail préventif.

⁴ En conformité avec la législation. Il s'agit notamment du Directeur général, voir MB 30 juin 2021

⁵ Addendum : Aucune remarque du Conseil d'Etat à ce sujet.

Les sanctions administratives au sein de la Direction générale Qualité et Sécurité - Chris Van der Cruyssen

La Direction générale Qualité et Sécurité peut infliger deux types de sanctions :

- Orientées produits
- Orientées entreprises

La Direction collabore avec ses collègues de l'Inspection économique. Elle possède trois divisions :

- Division métrologie
- Division sécurité
- Division qualité et innovation

Les sanctions administratives axées sur le produit

La Division sécurité veille à ce que tout soit en ordre. Il faut que la situation soit sûre : les agents retirent des produits non conformes du marché. Ils mettent fin à des services ou à des exploitations. La Division essaie d'agir par elle-même mais il arrive que des décisions doivent être prises par le biais d'un arrêté ministériel.

Quelle mesure proposer ? La Direction générale Qualité et Sécurité agit toujours de manière à faire en sorte que la sanction soit proportionnelle au risque surtout quand il s'agit de sécurité.

A cet effet, ils ont organisé une objectivation de l'évaluation du risque. Ils subdivisent le produit en classe de risques avec des mesures standard. De cette manière, les conséquences sont proportionnelles au risque. Chaque situation dépend du risque. Par classe de risque, il y a une autre mesure qui est prévue.

Dans le cas d'un risque faible, le produit ou le service doit être adapté.

Dans le cas d'un risque moyen, il est demandé au producteur de ne plus vendre le produit.

Pour les risques graves, il est demandé au producteur de rappeler le produit auprès du consommateur.

Les sanctions administratives axées sur les entreprises

La Direction générale Qualité et Sécurité n'effectue pas uniquement du contrôle de la sécurité des produits.

En matière de métrologie, le producteur qui ne reçoit qu'un simple avertissement s'en sort bien. Il faudra donc obtenir par la force la conformité et la sécurité d'un bien commercialisé parce que c'est important pour la sécurité du consommateur et la concurrence loyale entre les entreprises.

Lorsqu'il y a des sanctions, ces sanctions doivent être proportionnelles.

Le principe est d'agir sur base de transactions standardisées. Par catégorie, par réglementation, on prévoit quelle peut être la proposition de transaction. Son montant sera proportionnel au nombre de produit, à l'impact sur la sécurité, sur les consommateurs, la responsabilité du contrevenant (complice ou acteur principal), la connaissance de l'infraction (avertissement) et la récidive.

Monsieur Van der Cruyssen prend pour exemple le cas des ascenseurs où la législation est difficile à faire respecter.

Vastgestelde inbreuk	Bedrag van de transactie ⁽¹⁾ ⁽³⁾
Geen veiligheidsdossier	5.000 €
Geen volledige instructies in de kooi (taal)	5.000 €
Geen preventief onderhoud	5.000 €
Geen preventieve inspectie	5.000 €
Geen risicoanalyse	C x E x 100€
Lift in gebruik ondanks ernstig risico vastgesteld door een EDTC	15.000 €
Lift in gebruik met verbroken verzegeling	verwijzing naar de strafrechtbank
Modernisatiewerken van de liften in dienst gesteld na 01/01/1958 en voor 01/04/1984 :	
geen getekend voorstel en ernstig risico	C x E x 200€, minimum 15.000€
geen getekend voorstel maar geen ernstig risico	C x E x 50€
bestaand getekend voorstel maar niet uitgevoerd	C x E x 50€
Modernisatiewerken van de liften in dienst gesteld na 01/04/1984 :	
geen getekend voorstel en ernstig risico	C x E x 200€, minimum 25.000€
geen getekend voorstel maar geen ernstig risico	C x E x 100€
bestaand getekend voorstel maar niet uitgevoerd	C x E x 100€
Geen elektronisch veiligheids gordijn noch kooideur ⁽²⁾	12.500 €
Geen mechanische vergrendeling ⁽²⁾	12.500 €
Onjuiste stopnauwkeurigheid (frequentiebediening) ⁽²⁾	12.500 €

C = capacité de l'ascenseur et E = le nombre d'étages.

Les personnes qui sont en infraction savent à l'avance combien elles devront payer, ce qui a surtout un objectif dissuasif. Il y a des tarifs fixes : par exemple, 5.000€ pour les éléments les plus faciles.

Monsieur Van der Cruyssen présente deux tableaux Excel ; un pour les éléments de pesage et l'autre pour les liquides autre que l'eau comme par exemple l'essence.

Il indique que les montants des transactions sont fixés autant que possible sur base de ces tableaux (voir annexe).

Lorsque les transactions ne sont pas payées, cela se passe comme pour l'inspection économique.

Perception et recouvrement - Tom Boelaert

Lorsqu'il s'agit de recouvrer le montant des transactions impayées ou des amendes administratives, intervient alors le SPF Finances et plus précisément l'Administration Générale de la Perception et du Recouvrement (AGPR) que ce soit pour les amendes administratives infligées en matière sociale ou pour les transactions en matière économique. En effet, à l'exception des douanes, l'AGPR traite tout ce qui concerne la perception et le recouvrement des transactions et sanctions administratives.

Par rapport à ses parties prenantes, l'AGPR offre deux types de services : le recouvrement ou la perception et le recouvrement.

CADRE JURIDIQUE

Le service intervient dans un cadre où il y a un certain nombre de dettes qui sont récupérées sur les avoirs de la personne (créances, biens existants/connus et à venir, ...).

Les amendes administratives ne sont pas des créances privilégiées.

L'exécution s'effectue par tous les moyens prévus par la loi comme le Code pénal mais en première ligne, c'est le nouveau Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales (CRAF) qui s'applique. Les dettes que l'AGPR recouvre reçoivent grâce à ce Code un privilège sur les biens meubles et immeubles.

Il est important de noter qu'en matière de recouvrement, le titre exécutoire étant la décision administrative est dorénavant remplacé par le registre de perception et recouvrement.

CHOIX STRATÉGIQUES

L'ensemble du processus de recouvrement est soutenu par des informations obtenues via les banques de données. En outre, une grande partie des processus est digitalisée. La perception et le recouvrement sont exécutés sur base d'une stratégie bien définie.

1. La compliance pyramid

Le premier choix stratégique est l'option pour la « compliance pyramid ». Cela signifie que l'AGPR adapte son comportement en fonction du comportement de ses débiteurs.

Il fait en sorte que le plan d'apurement soit le plus facile possible pour les personnes qui ne savent pas payer.

Le but est d'inciter les personnes à payer et si elles ne paient pas sciemment, alors l'AGPR met en place les moyens légaux.

Le but est d'obtenir le maximum de la personne qui a une dette en la poussant à payer le plus possible.

Par exemple, la procédure commence en téléphonant à la personne (pour certaines dettes, p.ex. la TVA). Si après l'appel téléphonique, elle n'a toujours pas payé, l'AGPR regarde au moyen du datamining quel moyen serait le plus efficace pour recouvrer le montant dû.

Avec une dette de 20€, il ne sera pas efficace d'entamer des poursuites. Dans un pareil cas, la dette sera supprimée.

2. 4 principes pour une gestion efficace et efficiente

En ce qui concerne la stratégie de recouvrement, l'AGPR examine quelles actions vont être entreprises et distingue pour ce faire, trois méthodes selon qu'il s'agit de personnes physiques, de personnes morales ou de personnes se trouvant à l'étranger.

Le montant de la dette joue également un rôle. Les services de l'AGPR envoient un avis de paiement, un rappel et en fonction de la couleur du datamining, ils examinent s'ils envoient un huissier.

L'AGPR essaie de clôturer le recouvrement endéans les 12 mois. Les services sont obligés d'entamer une action dans les 6 mois et tous les 4 mois, ils doivent revoir le dossier.

Ce qui est important à savoir pour les parties prenantes, c'est que l'AGPR n'accepte plus aucun document sous format papier. Elle les accepte encore pour la justice mais le point de départ de la transmission de la dette au service se fait via webservice ou via MyMinfin.

3. Différents modèles de datamining

Il y a différents modèles de datamining.

Le modèle Delphi examine la probabilité pour une entreprise de faire faillite.

Chaque entreprise se voit attribuer un code et en combinaison avec Hermès (modèle qui informe sur la probabilité que le débiteur paie si on actionne une action maintenant), l'AGPR va devoir réagir très rapidement pour demander le paiement au débiteur parce que la probabilité qu'il fasse faillite est très grande.

Le modèle Pegasus étudie la probabilité que quelqu'un paie quand on lui envoie l'huissier.

Le modèle Aranéo permet, quant à lui, de visualiser les liens entre les filiales, les gérants, ...

Par exemple, sur le slide n°15, on voit des delphis rouges, le petit signe « € » signifie que la probabilité de récupérer est grande et le « P » signifie qu'en envoyant l'huissier la probabilité de récupérer l'intégralité du montant de la dette est très grande.

L'AVENIR ?

Est-ce qu'on veut aller vers un modèle prescriptif ? Le modèle donne des instructions aux collaborateurs qui exécutent des actions.

Est-ce qu'on va vers une automatisation où tout est automatique sans intervention humaine ?

Si une administration fait appel à l'AGPR, elle doit établir une fiche de manière à ce que chacun ait connaissance de tous les éléments utiles.

Une convention d'adhésion est ensuite conclue. Il s'agit d'un engagement pris par les deux parties.

Monsieur Vanermen a fait remarquer qu'il lui semblait que deux ou trois ans auparavant un appel général aux SPF avait été lancé pour recouvrir et percevoir par le biais du SPF Finances. Monsieur Boelaert a indiqué que pour l'instant, le SPF Emploi est le seul à en avoir fait la demande. Les autres organisations choisissent surtout l'intervention de l'AGPR pour le seul recouvrement.

Historique du Code pénal social - Jackie Van Damme

Monsieur Jackie Van Damme présente à son tour la procédure d'amendes administratives au sein du SPF Emploi en abordant l'historique du Code pénal social.

Les amendes administratives ont été introduites dans une loi du 30 juin 1971. Elle prévoyait des amendes aussi bien à l'égard des personnes physiques que des personnes morales. L'objectif de cette loi était de réserver les sanctions pénales aux infractions les plus graves. Aujourd'hui, le système des amendes administratives n'est plus prévu dans la loi de 1971 mais il a été transféré dans le Code pénal social. Il ne s'agit pas d'une retranscription telle quel dans le Code. Il a été tenu compte de l'évolution de la législation et de la jurisprudence :

- Loi programme du 30 décembre 1988 : elle introduit le titre exécutoire. Avant, il fallait aller devant le tribunal pour obtenir le paiement des amendes administratives. En 1988, l'administration était déjà confrontée à une charge de travail élevée. C'est pour cela que la loi prévoit également une augmentation du délai de prescription.
- Loi du 23 mars 1994 : elle a encore augmenté le délai de prescription et a augmenté le délai endéans lequel les auditeurs devaient réagir afin de correspondre davantage à la réalité.
- Conférence table ronde Travail au noir 13 mai 1996 : un protocole est signé entre le Collège des Procureur généraux et le Directeur général des amendes administratives afin de clarifier certains points, à savoir que le délai de 6 mois est un délai d'attente, que le ministère public peut augmenter ce délai, que c'est la direction des amendes administratives qui contacte le ministère public en cas d'absence d'avis du ministère public et que si l'administration n'a pas reçu d'informations de la part du ministère public dans le mois qui suit le contact, elle peut poursuivre.
- Loi du 13 février 1998 : elle a été adoptée après un arrêt de la Cour constitutionnelle en vue d'introduire les circonstances atténuantes dans le cadre de la procédure d'amendes administratives. Toutes les infractions sont poursuivies au moyen des amendes administratives si l'auditeur n'a pas pris de décision dans les deux mois sauf dans les cas où il s'agit de dossiers très graves. Dans la pratique, le protocole de 1996 a continué à être appliqué parce qu'il n'était pas possible en termes humains de respecter le délai de deux mois.
- Loi du 27 décembre 2004 : Dans un arrêt du 16 juin 2004, la Cour constitutionnelle a estimé que le sursis devait aussi être appliqué en matière d'amendes administratives.
- Arrêté royal du 19 juillet 2001 : Une commission pour réformer le droit pénal social est créée. Il s'agit de la Commission de réforme du droit pénal social.
- 23 mars 2006 : Rapport complet de la Commission qui a pris la forme d'un projet de loi.
- 6 juin 2010 : Après 4 ans, le projet de loi est adopté 1/2h avant la dissolution des Chambres législatives. La loi du 6 juin 2010 introduisant le Code pénal social est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2011 : l'année prochaine, le Code pénal social fêtera donc ses 10 ans !

Il a été opté dans le Code pénal social pour un ensemble équilibré : les pouvoirs des inspecteurs sociaux ont été renforcés et actualisés ainsi que la procédure des amendes administratives mais en même temps, les droits de la défense ont aussi été renforcés.

Le fil rouge qui a conduit au Code pénal social était de respecter tous les principes du droit national et international. L'objectif était de veiller à ce que le cadre législatif ne soit pas contestable et que les procédures ne puissent pas être contestées devant les Cours et Tribunaux pour des motifs relatifs au cadre législatif. Lors de la codification, une dépénalisation de certaines infractions sociales a aussi

été recherchée. Les systèmes de sanctions qui existaient dans six autres pays ont été comparés et finalement, c'est un système comportant 4 niveaux de sanctions qui a été choisi.

Il faut tenir compte d'une évolution assez récente : en 2009 (18 juin 2009), l'Union européenne a édicté une directive européenne qui oblige les Etats membres à introduire des sanctions pénales dans leurs législations à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier mais il faut que les principes des droits de l'Homme et la Charte des droits fondamentaux soient respectés. Cette directive a été transposée en droit belge en 2013 par la loi du 11 février 2013 prévoyant des sanctions et des mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour illégal. Comme les amendes administratives punissant les infractions sociales sont des amendes à caractère pénal, il fallait donc déjà respecter les principes contenus dans la directive.

Procédure *as is* au sein du service d'amendes administratives du SPF Emploi - Karla Waumans

Madame Karla Waumans a poursuivi la présentation en détaillant la procédure d'amendes administratives telle qu'elle est appliquée actuellement au sein du SPF Emploi.

PHASE PRÉALABLE AUX POURSUITES ADMINISTRATIVES

1. Le procès-verbal

Il ne peut pas y avoir de poursuites administratives sans qu'un procès-verbal n'ait été établi au préalable.

Les infractions punies par le Code pénal social sont énumérées dans le livre 2 du Code pénal social.

L'inspection compétente établit un procès-verbal de constatation d'infraction

2. La décision du Ministère public

Le Ministère public décide s'il va poursuivre ou non les faits constatés dans le procès-verbal. Il a un délai de six mois pour décider (article 72 CPS). Dans le cas où il renonce à poursuivre pénalement les faits, l'auditeur transmet l'éventuelle enquête complémentaire effectuée à la Direction des amendes administratives (article 73 CPS).

POURSUITES ADMINISTRATIVES

1. Décision de l'autorité compétente

L'autorité compétente a trois possibilités : classer sans suite, infliger une amende administrative ou effectuer une simple déclaration de culpabilité dans certains cas (article 69 CPS).

Les motifs de classement sans suite sont divers. Ils peuvent tenir à la personne du contrevenant (faillite, impossibilité de récupérer l'amende), aux faits (pas d'infraction, infraction insuffisamment établie ou infraction non passible d'amende administrative), à la procédure (non bis in idem, réforme de l'Etat, preuves illégales) ou à l'opportunité de poursuivre.

2. Invitation à présenter les moyens de défense

Il y a une trentaine d'attachés qui préparent des décisions. Il y a 6 signataires désignés par un arrêté royal qui peuvent signer les décisions.

Dans le Code pénal social, il est prévu que les personnes qui prennent une décision doivent être totalement indépendantes.

L'invitation à présenter les moyens de défense est envoyée par courrier recommandé.

Il y a un certain nombre de mentions qui doivent être indiquées dans l'invitation à présenter les moyens de défense : par exemple, le droit de consulter un avocat, les adresses auxquelles il doit envoyer sa défense, le délai pour envoyer sa défense (délai de 30 jours qui peut être prolongé ; lorsque des moyens de défense sont reçus après l'expiration du délai mais avant la notification de la décision, ils sont pris en compte), le fait que les moyens de défense peuvent être présentés oralement ou par écrit, avec l'assistance d'un avocat, etc.

Si ce sont les inspections qui reçoivent les moyens de défense, ils les envoient à la Direction des amendes administratives.

Le contrevenant peut obtenir une copie du dossier. Souvent, il est envoyé par email.

Pour sa défense, le contrevenant peut se faire assister par un avocat ou un syndicat. Si à côté de la défense, il peut être nécessaire d'obtenir des éléments supplémentaires, la Direction des amendes administratives peut demander des informations complémentaires à tous les services publics. Il peut également y avoir une enquête complémentaire de l'auditorat du travail.

Une fois tous ces éléments réunis, l'administration dispose d'un dossier complet pour pouvoir adopter une décision de classement sans suite, de déclaration de culpabilité (uniquement en cas de dépassement du délai raisonnable ou d'absorption) ou d'amende.

La décision doit être motivée (article 84 CPS). Le montant doit être motivé. Elle doit également contenir différentes mentions : sursis accordé ou pas, report, référence au procès-verbal, date à laquelle la personne a pu présenter ses moyens de défense, le montant, l'application des décimes additionnels, le délai de paiement, les dispositions relatives aux possibilités de recours, ...

Elle doit être envoyée au contrevenant par courrier recommandé avec accusé de réception et par courrier simple aux autres parties (verbalisant et auditeur du travail).

Le Code pénal social prévoit quatre niveaux de sanctions (article 101 CPS).

Pour les infractions punies d'une sanction de niveau 1, l'auditeur du travail n'est pas compétent et par conséquent, la Direction des amendes administratives peut traiter le procès-verbal directement. Pour ce type d'infractions, l'amende administrative est dès lors une sanction principale et autonome.

Les décimes additionnels légaux s'appliquent aussi bien à l'amende pénale qu'à l'amende administrative du Code pénal social. Le montant de l'amende infligée est multiplié par le nombre de personnes concernées par l'infraction quand l'article du Code pertinent le prévoit.

Par exemple, dans le cas d'une infraction d'absence de déclaration Dimona où l'occupation de deux travailleurs a été constatée, le montant minimum de l'amende administrative prévu dans le Code pénal social pour cette infraction est de 300,00 EUR. Il faut le multiplier par les décimes additionnels à savoir 8 si l'infraction a été commise après le 31 décembre 2016 et par le nombre de travailleurs, à savoir 2 en l'espèce. Le montant de l'amende administrative infligée sera de 4.800,00 EUR.

L'amende peut être individualisée en tenant compte :

- des circonstances aggravantes qui doivent être prévues légalement (en matière de bien-être au travail, s'il y a un accident du travail ou maladie professionnelle ; en matière de temps partiel, s'il y a un avertissement écrit préalable ou un délai pour se mettre en ordre, récidive légale).
- ou des circonstances atténuantes (art. 115 CPS, 40% du minimum légal ; le contenu des circonstances atténuantes n'est pas décrit par la loi, il s'agit par exemple de la situation financière précaire du contrevenant, de sa bonne foi, de la nature occasionnelle ou limitée de l'occupation). L'octroi de circonstances atténuantes peut aussi être refusé : en cas de refus d'indemniser le préjudice causé au travailleur, en cas de récidive de faits, en fonction de la nature de l'infraction.

Retenir l'unité d'intention entre plusieurs infractions est aussi une manière de diminuer le montant de l'amende.

Le Code pénal social prévoit la possibilité d'octroyer un sursis (art. 116 CPS). Pour ce faire, le contrevenant ne peut pas avoir fait l'objet d'une amende administrative ou d'une sanction pénale endéans les cinq années qui précèdent l'infraction. Le sursis peut être octroyé pour une période de 1 à 3 ans. Si une nouvelle infraction d'un niveau supérieur est commise ultérieurement, le sursis doit être révoqué. Si la nouvelle infraction est une infraction de même niveau ou d'un niveau inférieur, le sursis ne doit pas nécessairement être révoqué.

Les montants des amendes peuvent donc varier. Dans le but d'obtenir une amende équitable, proportionnée et suffisamment dissuasive, la Direction des amendes administratives utilise un tableau des montants applicables et des directives concernant les classements sans suite, les déclarations de simple culpabilité, les circonstances aggravantes et atténuantes et le sursis.

CONSÉQUENCE DE LA DÉCISION INFLIGEANT UNE AMENDE ADMINISTRATIVE

En principe, le paiement doit intervenir dans les trois mois de la notification de la décision. Le contrevenant a la possibilité de demander un plan de paiement. La décision a force exécutoire.

En cas de non-paiement dans les trois mois, un rappel de paiement est envoyé. Si l'amende n'est toujours pas payée malgré le rappel de paiement, le dossier est envoyé au SPF Finances. Pour les employeurs établis en dehors de l'Union européenne, il est fait appel à IMI depuis 2017 pour les infractions en matière de détachement.

Le contrevenant a la possibilité d'introduire un recours auprès du Tribunal du travail dans un délai de trois mois à compter de la notification de la décision administrative.

Le Tribunal peut confirmer, annuler ou diminuer le montant de l'amende mais ne peut pas l'augmenter. Ces recours sont pris en charge par la Direction des amendes administratives. C'est un avocat qui représente le SPF mais ce sont les agents qui rédigent les conclusions.

Lors de la présentation de Madame Waumans, Monsieur Boelaert est intervenu pour relater un article publié dans le journal « De Tijd » le 17 janvier 2020 qui reproche le fait que des amendes ne sont pas multipliées par le nombre de travailleurs, Il précise qu'il n'appartient pas au receveur de faire le calcul des amendes et qu'il attend le montant correct de la somme à recouvrer. Il précise que son administration souhaite avoir un montant à recouvrer clair : la somme principale et les intérêts et pour les parquets les amendes et les frais de justice.

Monsieur Charles-Eric Clesse s'est étonné de la demande du SPF Finances car, selon lui, la demande contient le jugement qui est complet mais il y a des problèmes pour récupérer de la part des Domaines.

Un débat s'en est suivi sur le délai raisonnable. Le délai raisonnable pour les infractions punies par le Code pénal social commence à courir à partir du moment où le contrevenant a été informé qu'une procédure est en cours à son encontre : c'est -à-dire à partir du moment où il est invité à présenter ses moyens de défense. Concrètement, le délai raisonnable dépend de la période durant laquelle le dossier n'a pas « bougé ». A partir du moment où le contrevenant est invité à présenter ses moyens de défense, il faut partir du principe qu'il y aura des poursuites dans les 6 mois. Un délai de traitement

de 10-12 mois pour traiter le dossier est privilégié. Si le dossier ne bouge pas, cela peut être pour d'autres raisons (demandes d'éléments).

Monsieur Wim Van Poucke a indiqué que dans son service, il y avait peu d'amendes et donc qu'aucun délai raisonnable spécifique n'avait été prévu pour les amendes administratives dans la législation mais que cependant un délai raisonnable de trois mois avait été prévu dans le cadre des poursuites pénales.

Procédure *to be* au sein du service d'amendes administratives du SPF Emploi – Jackie Van Damme

Après la procédure telle qu'elle est appliquée actuellement au sein du service d'amendes administratives du SPF Emploi, Monsieur Van Damme a présenté la procédure telle qu'il était projeté de la modifier.

Il explique que lorsque le Code pénal social a été adopté, la mission de la Commission de réforme du droit pénal social a été confiée au Conseil consultatif du droit pénal social (articles 96-98 CPS). Il doit veiller à la concordance entre les projets de loi et le Code pénal social, rendre des avis sur les projets de lois modifiant le Code pénal social, sur les projets d'arrêtés d'exécution du Code pénal social, étudier et formuler des avis sur les questions juridiques, socio-économiques et administratives relatives à l'application du droit pénal social et coordonner l'élaboration du rapport annuel (article 99 CPS).

Il compte 18 membres qui sont issus de la magistrature assise et debout, du SPF Emploi, du SPF Sécurité sociale, de l'ONEm, de l'ONSS, du SIRS, du SPF Justice, de l'INASTI et du monde académique. Ils sont désignés par le Roi sur base de leur expérience et connaissance du droit pénal social pour une durée de quatre ans.

Le but est que ces membres siègent en vue de défendre les intérêts du droit pénal social et non leur institution. Les membres de cellules stratégiques ne sont pas autorisés à y siéger.

Il y a également 5 experts désignés par les Ministres de l'Emploi, de la Sécurité sociale, de la Justice, des Indépendants et de la Lutte contre la fraude sociale.

4 ans après l'entrée en vigueur du Code pénal social, le Ministre de la Justice a demandé au Conseil consultatif d'effectuer une évaluation du Code pénal social. Ses questions portaient sur l'évaluation de l'application des quatre niveaux de sanction de manière générale après 4 ans d'entrée en vigueur du Code pénal social, la révision des dispositions relatives aux sanctions de niveau 4, la dépenalisation (quelles infractions de niveau 2 et 3 ne peuvent être traitées que par le biais d'une amende administrative) et une enquête sur les effets secondaires indésirables d'une éventuelle dépenalisation compte tenu de la réforme en cours du droit pénal commun.

L'avis n° 7 du 7 juillet 2017 constate que le système adopté par le Code pénal social :

- constitue un frein au développement de systèmes de sanctions distincts ;
- garantit une cohérence plus durable ;
- a inspiré le Code de droit économique et le Code pénal.

Le Conseil consultatif a également proposé d'ajouter un niveau 5 réservé aux infractions les plus graves pour conserver la cohérence avec le droit pénal commun. On n'aurait alors plus que des peines d'emprisonnement pour les amendes de niveau 5 (on passerait de 6 mois - 3 ans à 1 - 5 ans).

Le montant des amendes de niveaux 1, 2 et 3 seraient augmentés à la demande des inspections.

Le point de départ de détermination du montant des amendes resterait identique, à savoir que le montant des amendes administratives correspondrait à la moitié du montant des amendes pénales.

Cela donnerait les montants suivants (sans tenir compte des décimes additionnels) :

Niveau de sanction	Peine d'emprisonnement	Amendes pénales(1)	Amendes administratives (1)
Niveau 1	/	/	20 - 200
Niveau 2	/	100 - 1.000	50 - 500
Niveau 3	/	200 - 2.000	100 - 1.000
Niveau 4	/	600 - 6.000	300 - 3.000
Niveau 5	1 an - 5 ans	1.000 - 10.000	500 - 5.000

Dans la proposition, les montants des amendes de niveaux 1, 2 et 3 ont été multipliés par 2.

Quid d'une dépenalisation plus poussée ? Le Conseil consultatif était d'avis de ne pas dépenaliser davantage les niveaux 2 et 3. Eventuellement quelques amendes de niveau 2 pourraient migrer vers le niveau 1. Les auditeurs demandaient plutôt d'axer l'amélioration de l'accès à l'information via, entre autres, le développement de l'e-PV et de l'e-Dossier.

Il y a encore d'autres possibilités de dépenaliser les infractions, notamment en réglant les problèmes d'interprétation des articles 71, 72 et 73 du Code pénal social de manière à permettre l'infliction d'une amende administrative lorsque le contrevenant n'a pas payé la transaction qui lui avait été proposée par le Ministère public, promouvoir les médiations dans les dossiers pénaux pour certaines catégories d'infractions (bien-être, chômage, ...).

Le danger est grand que le droit pénal social ne perde une grande partie de son efficacité s'il était dépenalisé davantage. Le Ministère public peut en effet faire pression sur le contrevenant pour qu'il régularise les infractions commises.

Le Conseil consultatif a opté pour laisser telles quelles les sanctions de niveau 4 et reprendre les alternatives explicitement dans le Code pénal social : la peine de travail, la probation et le bracelet électronique. Les peines accessoires d'interdiction d'exploitation ou de fermeture d'entreprise sont déjà prévues dans le Code pénal social (art. 106 et 107).

L'avis du Conseil national du travail concernant la dépenalisation rendu sur le projet de loi introduisant le Code pénal social souligne qu'il faut faire attention avec la lutte contre le dumping social, surtout avec la Directive sur le détachement.

Le Conseil consultatif a essayé de rassembler des données chiffrées pour effectuer son évaluation et il a constaté qu'il avait besoin de meilleurs dispositifs. A l'heure actuelle, il n'existe que des tableaux de bord et des statistiques établies en fonction des besoins particuliers d'un service.

L'avis a été coulé dans un avant-projet de loi modifiant le Code pénal social. Ce projet n'a toujours pas été déposé au Parlement car son contenu dépend de la réforme non encore terminée du Code pénal. Avec la constitution d'un nouveau gouvernement, ce projet devra faire l'objet de nouvelles négociations politiques.

Un autre projet de loi est en cours de préparation en vue de solutionner les problèmes liés au non bis in idem qui sont apparus entre les sanctions du Code pénal social et les sanctions administratives (celles de l'ONEm, de l'INAMI, ...) qui ne sont pas dans le Code pénal social. Si cela est possible, son contenu sera intégré dans l'autre projet de loi vu que ce dernier est bloqué actuellement par la situation politique.

Principes du droit pénal social national et international - Charles-Eric Clesse

Monsieur Charles-Eric Clesse s'est quant à lui attaché à la présentation des principes applicables en droit pénal social tant national qu'international.

L'INTERDICTION DES FISHING EXPEDITION

Le premier principe applicable en droit pénal social est l'interdiction des « *fishing expedition* ». Les activités menées par les inspecteurs sociaux ne peuvent violer l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ce principe a été consacré dans deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme, à savoir les arrêts Funke et Van Rossem. Les inspecteurs ne peuvent pas aller à la pêche aux informations, et doivent respecter le droit au silence sous peine de voir leur enquête invalidée.

Dans l'arrêt Funke, la police avait demandé à l'intéressé de fournir l'ensemble de ses extraits de compte, privé et professionnel, pour vérifier si des infractions n'avaient pas été commises.

L'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE

Pour mener l'enquête administrative, il convient d'examiner à partir de quel moment les règles du droit au silence s'appliquent.

Dans l'arrêt Fayed (Fayed c. Royaume Uni, 21 septembre 1994), trois personnes, les frères Fayed, étaient soupçonnés de commettre des infractions fiscales. Ils n'avaient été entendus qu'en phase administrative. La Cour européenne des droits de l'homme a donc jugé qu'il n'était pas nécessaire de respecter les droits de la défense : « *les inspecteurs avaient, en pratique comme en théorie, essentiellement une mission d'investigation (...). Les inspecteurs ne statuèrent point, ni dans la forme ni quant au fond (...). Ils ne statuèrent pas sur la responsabilité pénale ou civile concernant les frères Fayed (...). Leur enquête avait pour finalité l'établissement et la consignation de faits qui pourraient par la suite servir de base à l'action d'autres autorités compétentes – de poursuite, réglementaires, disciplinaires, voire législatives* »

Dans l'arrêt Saunders (Saunders c. Royaume Uni, 17 décembre 1996, la Cour a jugé que si la phase administrative débouche sur une phase pénale, il faut respecter les droits de la défense et le droit au silence depuis le début de la procédure et donc dès la phase administrative : « *Une enquête administrative peut certes impliquer une décision sur une "accusation en matière pénale", compte tenu de la jurisprudence de la Cour sur le caractère autonome que revêt cette notion; les comparants n'ont toutefois pas indiqué dans leurs plaidoiries devant la Cour que l'article 6, § 1er, s'appliquerait à la procédure menée par les inspecteurs ou que celle-ci impliquerait elle-même une décision sur une accusation en matière pénale au sens de cette disposition (article 6-1)* ».

NATURE DE L'AMENDE ADMINISTRATIVE

Quelle est la nature de l'amende administrative ? La jurisprudence constante des Cours et tribunaux et de la Cour constitutionnelle considère que l'amende administrative est une sanction de nature pénale au sens de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Les critères Engel permettent de déterminer si une sanction administrative est une sanction de nature pénale :

- o Quelle est la qualification juridique de l'infraction dans le droit de l'Etat ?
- o Quelle est la nature de l'infraction ?
- o Quelle est la sévérité de la sanction encourue ?

Sur base ces critères, Monsieur Clesse affirme que les infractions en droit économique sont clairement de nature pénale vu le montant des amendes et la qualification qui peut leur être donnée.

L'arrêt Oztürk (Oztürk c. Allemagne, 21 février 1984) consacre le principe selon lequel l'article 6, §3 de la Convention européenne des droits de l'Homme doit s'appliquer : ce qui implique que tout un volet du droit pénal s'applique aussi aux amendes administratives : « *L'article 6, § 3, e), s'appliquait donc en l'espèce. Il n'en résulte point, la Cour tient à le préciser, que le système adopté en la matière par le législateur allemand soit en cause dans son principe. Eu égard au grand nombre des infractions légères, notamment dans le domaine de la circulation routière, un État contractant peut avoir de bons motifs de décharger ses juridictions du soin de les poursuivre et de les réprimer. Confier cette tâche, pour de telles infractions, à des autorités administratives ne se heurte pas à la Convention pour autant que l'intéressé puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de l'article 6* ».

Par conséquent, la nature pénale des amendes administratives implique l'application des principes suivants :

- Principes généraux du droit pénal
- Principe de légalité
- Principe de proportionnalité
- Principes dégagés par la jurisprudence de la CEDH (droit au silence, présence d'un avocat, etc.)
- Circonstances atténuantes
- Sursis
- Accès à un tribunal impartial et droit d'appel
- Etc.

PRÉSENCE D'UN AVOCAT

Le principe relatif à la présence d'un avocat a été consacré dans l'arrêt Salduz. Cet arrêt a donné naissance aux lois Salduz et Salduz bis. La loi Salduz s'applique également aux inspecteurs sociaux. En conséquence, la présence d'un avocat lors des auditions est requise.

Plusieurs indices permettent d'affirmer que la loi Salduz élargie s'applique aux inspections sociales :

1° Dans l'arrêt Saunders précité, la Cour précise que « *l'intérêt public ne saurait justifier l'utilisation de réponses obtenues de force dans une enquête non judiciaire pour incriminer l'accusé au cours de l'instance pénale* ».

2° L'article 47bis, § 2, du Code d'instruction criminelle vise « l'audition d'une personne sur des infractions qui peuvent lui être imputées » (« (...) *pour autant que les faits qui peuvent lui être imputés concernent une infraction qui est punissable d'une peine privative de liberté (...)* »).

3° La notion d'accusation permet d'appliquer la loi Salduz aux services d'inspection. En effet, les droits conférés par la loi Salduz bénéficient à toute personne qui fait l'objet d'une accusation en matière pénale. Cela rejoint l'enseignement de la Cour européenne des droits de l'Homme qui n'accorde la protection de la Convention européenne des droits de l'homme qu'aux seules personnes accusées. Les inspections sociales ont des circulaires administratives en ce sens. Le service des amendes administratives accepte la présence d'un avocat lors de la présentation des moyens de défense.

LE DROIT AU SILENCE

Le droit au silence est un droit fondamental consacré par la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'Homme. Trois arrêts sont particulièrement relevant en la matière :

- Funke c. France, 25 février 1993 : *"La Cour constate que les douanes provoquent la condamnation de Monsieur Funke pour obtenir certaines pièces, dont elles supposaient l'existence sans en avoir la certitude. Faute de pouvoir ou vouloir se les procurer par un autre moyen, elles tentèrent de contraindre le requérant à fournir lui-même la preuve d'infractions qu'il aurait commises. Les particularités du droit douanier ne sauraient justifier une telle atteinte du droit, tout "accusé" au sens autonome que l'article 6 attribue à ce terme, de se taire et de ne point contribuer à sa propre incrimination (-) Partant, il y a violation de l'article 6, §1 de la Convention."*
- Chambaz c. Suisse, 5 avril 2012 « *La Cour rappelle que même si l'article 6 de la Convention ne les mentionne pas expressément, le droit de garder le silence et le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination sont des normes internationales généralement reconnues qui sont au cœur de la notion de procès équitable consacrée par l'article 6 § 1. En particulier, le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination présuppose que les autorités cherchent à fonder leur argumentation sans recourir à des éléments de preuve obtenus par la contrainte ou les pressions, au mépris de la volonté de l'« accusé »* ».
- Murray c. Royaume-Uni, 8 février 1996 : « *Le droit de se taire lors d'un interrogatoire de police et le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination sont des normes internationales généralement reconnues qui sont au cœur de la notion de procès équitable (...). En mettant le prévenu à l'abri d'une coercition abusive de la part des autorités, ces immunités concourent à éviter des erreurs judiciaires et à garantir le résultat voulu par l'article 6.* ».

Le droit au silence s'applique aussi en droit pénal social. On ne peut pas exiger des documents sous astreinte. L'incrimination d'obstacle à la surveillance ne met pas à mal ce principe car l'auteur de l'obstacle n'est pas forcé à fournir les documents après le constat de l'obstacle. Les prévenus ont le droit de garder le silence et de ne pas s'auto-incriminer, tant lors de leur audition par un inspecteur social que devant le service des amendes administratives.

NON BIS IN IDEM

En application de l'article 14, § 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 4 du protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, il convient d'éviter que deux sanctions de même nature puissent être infligées à une même personne qui s'est rendue coupable d'un même comportement prohibé.

La jurisprudence a évolué depuis l'arrêt « *Zolotoukhine* ». On peut désormais avoir un « *bis* », une double sanction dès lors qu'on respecte la jurisprudence de l'arrêt « *A et B contre Norvège* », 15 novembre 2016.

Que dit la Cour dans l'arrêt « *A et B contre Norvège* » ? Il convient de savoir si :

- les différentes procédures visent des buts complémentaires et concernent ainsi, non seulement *in abstracto* mais aussi *in concreto*, des aspects différents de l'acte préjudiciable à la société en cause ;
- la mixité des procédures en question est une conséquence prévisible, aussi bien en droit qu'en pratique, du même comportement réprimé (*idem*)
- les procédures en question ont été conduites d'une manière qui évite autant que possible toute répétition dans le recueil et dans l'appréciation des éléments de preuve, notamment grâce à une interaction adéquate entre les diverses autorités compétentes, faisant apparaître que l'établissement des faits effectué dans l'une des procédures a été repris dans l'autre ;
- la sanction imposée à l'issue de la procédure arrivée à son terme en premier a été prise en compte dans la procédure qui a pris fin en dernier, de manière à ne pas faire porter pour finir à l'intéressé un fardeau excessif, ce dernier risque étant moins susceptible de se présenter s'il existe un mécanisme compensatoire conçu pour assurer que le montant global de toutes les peines prononcées est proportionné.

Les articles 110, alinéa 2 (amende pénale) et 115, alinéa 2, (amende administrative) du Code pénal social prévoient la possibilité d'une réduction à 1€ de l'amende infligée à l'assuré social si sa situation financière le justifie en raison du fait qu'il est également passible d'une diminution, d'une suspension ou d'une exclusion totale ou partielle du droit à un avantage social par l'ONEm ou l'INAMI. Avec l'évolution et l'arrêt « *A et B contre Norvège* », une amende de plus d'un euro pourrait être infligée dès lors qu'on a le lien entre les infractions.

Le principe du *Non bis in idem* est donc respecté par le Code pénal social dans ces cas-là.

Ces règles sont importantes pour que l'amende soit proportionnelle et que le délai entre les deux décisions ne soit pas trop important.

LE RECOURS À UN TRIBUNAL

Dans l'arrêt *Oztürk c. Allemagne*, 21 février 1984), la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que le recours contre une amende administrative doit avoir lieu devant un tribunal de l'ordre judiciaire impartial et indépendant.

« L'article 6, § 3, e), s'appliquait donc en l'espèce. Il n'en résulte point, la Cour tient à le préciser, que le système adopté en la matière par le législateur allemand soit en cause dans son principe. Eu égard au grand nombre des infractions légères, notamment dans le domaine de la circulation routière, un État contractant peut avoir de bons motifs de décharger ses juridictions du soin de les poursuivre et de les réprimer. Confier cette tâche, pour de telles infractions, à des autorités administratives ne se heurte pas à la Convention pour autant que l'intéressé puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de l'article 6 ».

Ce tribunal doit pouvoir réformer la décision administrative et s'y substituer. Le tribunal doit apprécier la proportionnalité de la sanction (principe juridique qui s'applique de plus en plus aux normes législatives) par rapport à la faute commise.

Les amendes administratives en droit pénal social respectent ce principe : un recours est prévu devant le tribunal du travail et il est possible d'interjeter appel du jugement intervenu.

CONCLUSIONS

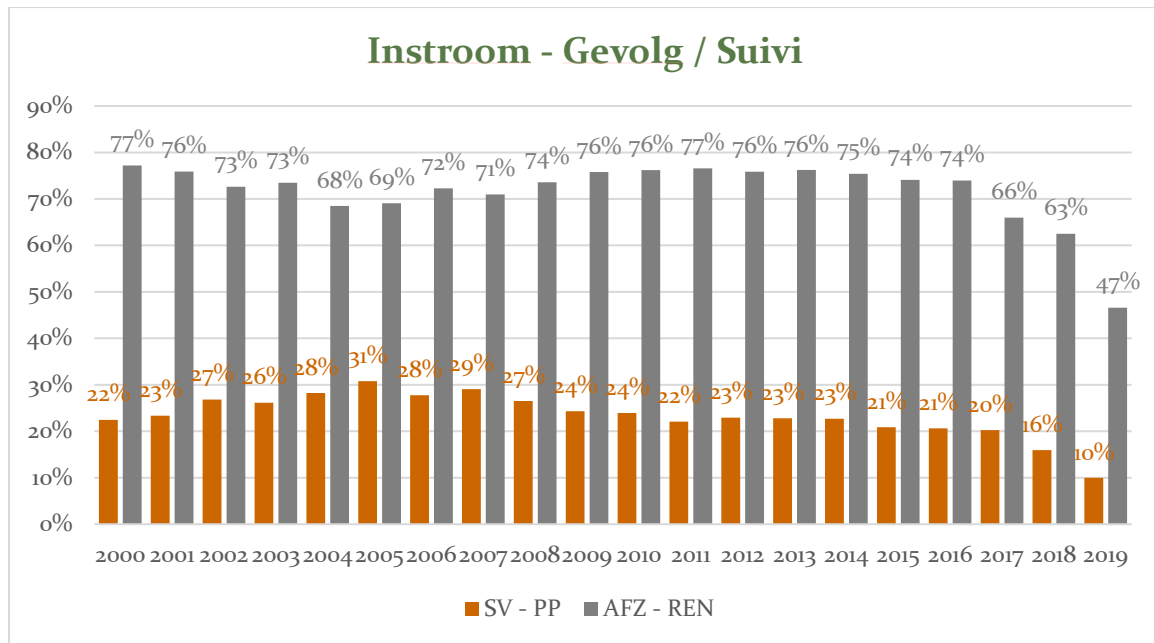
De par sa nature pénale, l'amende administrative implique le respect des principes généraux du droit pénal et de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Tant les inspecteurs sociaux que le service des amendes administratives doivent respecter ces droits. Leur non-respect mène à l'invalidation de la sanction administrative qui serait infligée.

Statistiques 2019 - Jan Vanermen

Monsieur Vanermen présente à présent les statistiques de l'année 2019 pour le service d'amendes administratives du SPF Emploi.

En ce qui concerne l'input, on peut constater sur les graphiques (voir annexes) que ces deux-trois dernières années, le nombre de procès-verbaux établis stagne et tourne autour de 12.000-13.000 procès-verbaux.



Le pourcentage de renonciation aux poursuites pénales est élevé par rapport au pourcentage de poursuites pénales.

Les dernières années ne sont pas des années complètes mais pour 2016, le nombre de renonciation reste assez stable, à savoir 75%.

Le nombre réel de décisions de renonciation aux poursuites pénales prises par l'auditeur est 9.984 pour 2019. Cela correspond plus ou moins au 75% des 12.000-13.000 procès-verbaux.

La ventilation entre les trois rôles linguistiques permet de constater que 55% des procès-verbaux concernent des contrevenants néerlandophones, 44% des contrevenants francophones et 0,5% des contrevenants germanophones.

En ce qui concerne l'output, on voit une certaine évolution qui s'explique en grande partie avec l'évolution de l'effectif du personnel dans le service. De 2013 à 2017, le nombre de décisions a fortement augmenté en raison de l'engagement en 2014 de dix-sept personnes. Ces deux dernières années, ce chiffre a diminué par le fait que les collaborateurs temporaires ont cessé leur fonction et qu'un certain nombre de personnes statutaires ont quitté le service.

En 2019, 45% des dossiers ont donné lieu à une amende administrative et 55% ont été classés sans suite.

Ce n'est pas parce qu'un dossier est classé sans suite par notre service qu'aucune suite ne lui est réservée. Initialement, il y avait plus de décisions d'amendes administratives que de décisions de classement sans suite. Le constat actuel pourrait donner l'impression que le service d'amendes administratives poursuit moins mais cela s'explique par deux phénomènes :

- En 2011, c'est l'année au cours de laquelle le Code pénal social est entré en vigueur. De nouvelles infractions pouvant donner lieu à une amende administrative ont été prévues. Dans la pratique, pour éviter des problèmes de *non bis in idem*, un protocole a été signé avec l'ONEm et l'INAMI.
- Avec la 6ème réforme de l'Etat, un certain nombre de dossiers a été transmis aux services d'amendes administratives régionaux.

Cela ne veut donc pas dire que ces dossiers n'ont pas donné lieu à des poursuites.

Globalement, on peut dire que 25% des procès-verbaux font l'objet de poursuites pénales.

Aux 60% de procès-verbaux pour lesquels une sanction est infligée, il faut ajouter les amendes administratives des services régionaux et les sanctions de l'ONEm et de l'INAMI.

En ce qui concerne les amendes administratives infligées, on voit la même évolution que pour le nombre de dossiers traités.

Le montant infligé pour ces amendes administratives infligées par le service d'amendes administrative fédéral atteignait 7.000.000€ en 2019. C'est le montant total infligé mais pas le montant reçu. Le montant réellement reçu ne s'élevait qu'à 4.117.000 € en 2019. 67% des montants des amendes administratives sont récupérés par le service d'amendes administratives fédéral mais il faut ajouter à ce pourcentage les montants récupérés par le SPF Finances. Pour le moment, le service d'amendes administratives fédéral ne possède pas de données sur les montants récupérés par le SPF Finances mais quand les dossiers seront digitalisés, le service disposera d'un aperçu de ces montants.

Les deux dernières années, on constate une augmentation du montant des amendes administratives infligées. Cela s'explique par les décimes additionnels qui ont été augmentés à partir de 2017.

En ce qui concerne les recours, il y a environ 100 recours par an et le pourcentage de recours tourne autour de 2-3% de recours par rapport aux amendes administratives infligées.

La majorité des jugements qui sont prononcés (60%) confirment les décisions d'amendes administratives infligées. 30% des jugements diminuent le montant de l'amende infligée et 9% annulent les amendes administratives infligées.

Quant au délai de traitement, les statistiques montrent qu'il y a une différence entre les dossiers francophones et néerlandophones mais que ces derniers connaissent une augmentation légère et continue. Après une augmentation initiale, il y a eu une forte diminution du délai de traitement en 2017 et depuis lors, on voit que du côté francophone, il y a une légère augmentation de l'arriéré.

Dans le contrat d'administration, l'objectif à atteindre était que 80% des dossiers soient traités dans les 6 mois et que moins de 5% des dossiers dépasse le délai d'un an.

Fin de l'année 2019, 7 attachés néerlandophones ont été engagés pour diminuer le délai de traitement.

Il a été observé que même à jour (c'est-à-dire quand il n'y a pas d'arriérés), il était difficile de traiter 80% des dossiers endéans les 6 mois. Ce délai de 6 mois était très ambitieux.

Interrogé par Monsieur Wim Van Poucke sur les motifs de classement sans suite et leur éventuel impact sur le terrain, Monsieur Vanermen a indiqué que le principal motif est la faillite. En cas de faillite, la procédure est arrêtée parce que le service d'amendes administratives fédéral du SPF Emploi n'a pas une créance privilégiée. Les autres principaux motifs sont « *non bis in idem* » suite à des sanctions infligées par l'INAMI et l'ONEm et le fait que l'infraction est « insuffisamment établie ».

Pour chaque décision de classement sans suite, le verbalisant est informé des raisons du classement. Une fois par an, une réunion a lieu en principe entre les inspections sociales et la Direction des amendes administratives. Les problèmes et les éventuels remèdes possibles à ces problèmes sont examinés.

Comparaison entre le système de poursuites du Code pénal social et celui du Code de droit économique - Murielle Fabrot

Madame Fabrot commence son exposé en rappelant au moyen d'un tableau résumant les sources juridiques, le point de départ des poursuites, la personne compétente pour entamer les poursuites, le système, la procédure administrative, les recours, le délai de paiement, les effets, le recouvrement, le délai de prescription de l'amende administrative, la force exécutoire et la nature (voir annexe).

MOYENS MIS À DISPOSITION DE L'ADMINISTRATION

Le Code pénal social prévoit que la Direction des amendes administratives peut requérir des Ministres compétents ou des institutions ou services publics compétents, les renseignements administratifs nécessaires pour disposer de tous les éléments lui permettant de décider en pleine connaissance de cause des suites à donner au dossier qu'elle traite (art.76 CPS).

Cependant, la Direction des amendes administratives ne peut pas exiger que les inspections sociales procèdent à des auditions supplémentaires, à des visites supplémentaires, etc.

A l'inverse, l'auditorat du travail peut, quant à lui, demander de tels devoirs aux inspections sociales et dispose même du droit de réquisition (art. 28ter, § 3, du Code d'instruction criminelle) dans le cadre de l'information à l'égard des services d'inspection sociale.

Le Code de droit économique instaure des moyens différents puisque le Directeur général de l'Inspection propose une transaction dans les 6 mois du procès-verbal ou communique le procès-verbal directement au procureur du Roi. Lors de l'examen du procès-verbal, vu sa qualité de Directeur général de l'inspection, il peut demander des devoirs complémentaires à ses inspecteurs ou à d'autres services, en sa qualité de chef de l'inspection. Ce n'est pas prévu explicitement dans le Code de droit économique mais vu sa qualité de chef de l'inspection il en a la possibilité.

Il existe donc une différence importante entre la Direction des amendes administratives du SPF Emploi et la Direction générale de l'inspection économique et l'auditorat du travail : l'impossibilité pour la Direction des amendes administratives d'exiger des devoirs complémentaires par les inspecteurs sociaux, ce qui serait par ailleurs difficilement envisageable.

La Direction des amendes administratives est un service centralisé à Bruxelles et n'est pas outillée pour ce faire. C'est pourquoi, c'est le rôle de l'auditorat du travail.

TYPE DE PROCÉDURE DE POURSUITE

Le Code pénal social prévoit une procédure de poursuites purement pénale si l'auditeur du travail poursuit. Par contre, s'il renonce aux poursuites pénales ou s'il s'agit d'une infraction de niveau 1, la procédure devient une procédure administrative et peut aboutir le cas échéant à une amende administrative à caractère pénal. Si un recours est introduit contre une décision infligeant une amende administrative, la procédure devient judiciaire.

Dans le Code de droit économique, la procédure est purement pénale si le procès-verbal est transmis directement au Procureur du Roi dans les trois cas prévus par le Code de droit économique. Elle est purement administrative en cas de paiement de la proposition de transaction. Elle est mixte en cas d'échec de la proposition de transaction par le SPF Economie.

COMPARAISON DES SANCTIONS PRÉVUES À L'ART. 101 DU CODE PÉNAL SOCIAL ET CELLES DU CODE DE DROIT ÉCONOMIQUE (PROCÉDURE TRANSACTIONNELLE DE L'AR 2014 ET SANCTIONS PÉNALES DE L'ART. XV.70 CDE)

Sanctions	Code pénal social (art. 101 et 102)		AR 10.04.2014 Règlement transactionnel	Code de droit économique : sanction pénale (art.XV.70)	
	Sans décimes	Avec décimes : X 8		Sans décimes	Avec décimes : X 8
Niveau 1	AA : 10-100	AA : 80-800	26 - 30.000	26 - 5.000	208 - 40.000
Niveau 2	AP : 50 - 500	AP : 400 - 4.000	26 - 60.000	26 - 10.000	208 - 80.000
	AA : 25-250	AA : 200-2.000			
Niveau 3	AP : 100-1.000	AP : 800-8.000	26 -150.000	26 -25.000	208 - 200.000
	AA : 50-500	AA : 400-4.000			
Niveau 4	6 mois - 1 an et/ou AP : 600 -6.000	AP : 4.800 - 48.000	26 -300.000	26 - 50.000	208 - 400.000
	AA : 300-3000	AA : 2.400-24.000			
Niveau 5	/	/	50 - 600.000	250 - 100.000 et/ou emprisonnement 1 mois à 1 an	2.000 - 800.000 et/ou emprisonnement 1 mois à 1 an
Niveau 6	/	/	100 - 600.000	500 - 100.000 et/ou emprisonnement 1 an à 5 ans	4.000 - 800.000 et/ou emprisonnement 1 an à 5 ans

Remarques :

Le Code pénal social prévoit la multiplication des montants des amendes administratives et des amendes pénales par le nombre de travailleurs concernés par l'infraction - plafond: le maximum de l'amende x 100 (art.103 CPS).

En cas de récidives dans l'année suivant une décision judiciaire ou administrative, le Code pénal social permet d'augmenter le montant au double du maximum (art. 108 et 111 CPS).

Lors de la fixation du montant de l'amende administrative, le Code pénal social prévoit la possibilité d'accorder un sursis, de tenir compte des circonstances atténuantes et de l'unité d'intention.

Dans le Code de droit économique, la somme proposée ne peut pas être supérieure au maximum de l'amende pénale prévue pour l'infraction augmentée des décimes additionnels. La récidive ne s'applique pas dans le système transactionnel.

Madame Fabrot poursuit son exposé en attirant l'attention sur la position que le Conseil d'Etat a adopté au fil du temps dans ses avis sur les projets de loi prévoyant la procédure transactionnelle en droit économique.

Le Conseil d'Etat a rendu plusieurs avis sur le sujet depuis 1971 et toujours dans le même sens (par exemple: Avis n°41.187/1 du 21/09/2006 , Avis 52.800/1 du 06/03/2013, Avis n°63.441/1 du 07/06/2018. Il est renvoyé à la présentation en annexe pour les considérations émises par le Conseil d'Etat.

Indiquons seulement ici que **le Conseil d'État n'est pas favorable à la procédure transactionnelle instaurée en droit économique** : « aux termes de l'article 138 du Code judiciaire, il appartient au ministère public d'exercer l'action publique. Si un fonctionnaire de l'administration peut empêcher ou faire s'éteindre l'action publique au moyen d'une transaction, cette faculté du ministère public s'en trouve amputée, en ce qui concerne les faits punissables en question. Dans ce cas, l'administration se substitue au pouvoir judiciaire et, plus généralement, les missions de l'administration et celles des parquets sont, toujours en ce qui concerne les faits en question, mises sur le même plan. Cette situation irait à l'encontre de la répartition des compétences qui caractérise un système étatique tel que le nôtre, qui admet que les membres des parquets agissent auprès des cours et tribunaux en qualité de membres du pouvoir judiciaire et non en qualité de fonctionnaires de l'administration. ».

RÉFLEXIONS/CONSTATS LORS DE LA COMPARAISON DES SYSTÈMES DE POURSUITES ET DE LA TENTATIVE D'INSÉRER UN SYSTÈME SIMILAIRE AU RÈGLEMENT TRANSACTIONNEL DANS LE CODE PÉNAL SOCIAL

Que se passerait-il si la Direction des amendes administratives du SPF Emploi devenait compétente pour connaître en premier lieu de toutes les infractions punies par le Code pénal social (amendes administratives des niveaux 1,2,3,4 ou une somme transactionnelle.....)?

Tout d'abord, il existe des obstacles juridiques :

1) En effet, l'article 138 du Code judiciaire dispose que « *le ministère public exerce l'action publique* ». Cependant, actuellement, il existe déjà une exception à cette disposition puisque seule la Direction des amendes administratives est compétente pour les infractions punissables d'une sanction de niveau 1 actuellement.

Les infractions punissables d'une sanction de niveau 1 sont des infractions purement administratives. Il s'agit, par exemple, du non-respect de formalités et de diverses notifications issues des règles administratives qui réglementent le bon fonctionnement du système de sécurité sociale ou qui

disciplinent les relations de travail. A ce jour, il y a 44 incriminations punissables par la sanction de niveau 1.

Les décisions administratives relatives à des infractions punissables d'une sanction de niveau 1 sont susceptibles de recours auprès du tribunal du travail.

2) L'article 151, § 1^{er}, deuxième phrase, de la Constitution dispose quant à lui que « *Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du Ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite.* »

3) L'article 74 du Code pénal social est relatif à « *L'indépendance pour infliger des amendes administratives et les conflits d'intérêt* » et dispose également que « *L'administration compétente ainsi que les fonctionnaires désignés pour infliger les amendes administratives au sein de cette administration doivent exercer cette compétence dans des conditions garantissant leur indépendance et leur impartialité.*

Ces fonctionnaires ne peuvent prendre de décision dans un dossier dans lequel ils sont déjà intervenus dans une autre qualité, ni avoir un intérêt direct ou indirect dans les entreprises ou institutions concernées par la procédure. ».

4) Enfin, l'article 3 de la convention n°81 sur l'inspection du travail de l'OIT (1947) rappelle ce principe d'impartialité :

« 1. *Le système d'inspection du travail sera chargé :*

(a) d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession, telles que les dispositions relatives à la durée du travail, aux salaires, à la sécurité, à l'hygiène et au bien-être, à l'emploi des enfants et des adolescents, et à d'autres matières connexes, dans la mesure où les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'application desdites dispositions ;

(b) de fournir des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales ;

(c) de porter à l'attention de l'autorité compétente les déficiences ou les abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes.

2. *Si d'autres fonctions sont confiées aux inspecteurs du travail, celles-ci ne devront pas faire obstacle à l'exercice de leurs fonctions principales ni porter préjudice d'une manière quelconque à l'autorité ou à l'impartialité nécessaires aux inspecteurs dans leurs relations avec les employeurs et les travailleurs.* »

Ensuite, il y a d'autres difficultés/réflexions à l'instauration d'un système identique au système transactionnel :

La plus grande différence entre le droit pénal social et le droit économique est le type de ministère public compétent. L'auditorat du travail est un ministère public spécialisé, réparti en ressorts judiciaires sur le pays. Au total, la Belgique compte 9 auditorats du travail. L'une de ses missions principales est de connaître des infractions du droit pénal social.

Dans le Code de droit économique, le ministère public compétent est le Procureur du Roi, c'est-à-dire le ministère public du droit commun.

Les auditeurs du travail perdraient de vue la criminalité qui se commet sur leur ressort. Le système de la sanction de niveau 1 est critiqué et critiquable pour cette raison parce qu'il est difficile d'établir une politique criminelle efficace dans ce cadre. Cependant, le nombre d'infractions punissables par la sanction de niveau 1 n'est pas élevé.

En outre, la régularisation des infractions (ex.: obtention du paiement des rémunérations non payées) est susceptible d'être obtenues par les auditeurs du travail, pas par la Direction des amendes administratives.

Une grande partie des contrôles sont initiés par l'auditeur du travail (opérations cellules avec les inspecteurs sociaux).

Le Code de droit économique prévoit des cas dans lesquels le règlement transactionnel est impossible (fermeture temporaire, mise sous scellés des outils de travail, ...). Or, ce type de cas sont très fréquents en droit pénal social.

Un problème qui se poserait serait celui de l'enquête complémentaire. En effet, elle est initiée par l'auditeur du travail. La Direction des amendes administratives serait démunie pour décider de la suite à donner au procès-verbal sans enquête complémentaire.

Ensuite, que se passerait-il en cas de concours avec des infractions de droit pénal commun ?

La récidive ne permettrait plus de doubler le montant des amendes pénales et administratives.

Le caractère pénal de l'amende administrative du Code pénal social impose de respecter les droits de la défense et les principes généraux du droit.

Comment concilier le règlement transactionnel tel qu'il est prévu dans le Code de droit économique avec les Règlements européens imposant le recours à la « sanction », à un recours ...?

Le système de sanctions du Code pénal social a servi de modèle dans d'autres législations, notamment dans le Code de droit économique (actuel et futur).

En quoi le droit pénal social serait plus efficace et la lutte contre la fraude sociale plus efficiente si le système était modifié et que la Direction des amendes administratives devenait compétente en premier lieu ? Aucun élément de réponse ne peut actuellement être apporté à cette question.

Quel serait l'impact sur le montant effectivement récupéré de la modification de la procédure ? Les contrevenants paieraient-ils plus s'ils recevaient une proposition de transaction administrative en lieu et place d'une proposition de transaction pénale par l'auditeur du travail ou d'une décision infligeant une amende administrative ou d'un jugement condamnant à une amende pénale ? A nouveau, aucun élément de réponse ne peut actuellement être apporté à cette question.

L'extinction de l'action publique moyennant le paiement d'une somme d'argent par le ministère public n'est pas possible pour toutes les infractions. Les moyens d'action du ministère public sont réduits en fonction des infractions. Dans un système avec règlement transactionnel, le règlement transactionnel serait-il proposé pour toutes les infractions ou uniquement pour les moins graves ? Si l'on prévoyait un système de règlement transactionnel pour toutes les infractions, on aboutirait à un

système où le ministère public aurait moins de marge de manœuvre que l'administration alors que le détenteur naturel de l'exercice de l'action publique est le ministère public en vertu de l'article 138 du Code judiciaire.

Madame Fabrot conclut sa présentation en indiquant qu'elle n'est pas convaincue qu'un changement du système actuel du Code pénal social en instaurant une « procédure transactionnelle » rendrait les poursuites plus efficaces et suggère de maintenir en place le système actuel mais d'éventuellement augmenter les montants des amendes administratives effectivement infligées. Néanmoins, deux difficultés risquent de surgir face à une augmentation du montant des amendes administratives :

- En termes de recouvrement, il y a un risque d'insolvabilité des personnes qui doivent payer les amendes.
- Actuellement, en cas de recours contre les décisions d'amendes administratives, le tribunal réduit assez souvent les montants infligés ou octroie un sursis plus grand, voire un sursis total.

D'autres solutions/pistes sont possibles. On pourrait penser à d'autres peines que les amendes administratives comme par exemple la médiation pénale, les mesures prétorienne (mais ce sont des compétences du ministère public) ou à raccourcir le délai endéans lequel l'auditorat doit communiquer sa décision (poursuites pénales ou renonciation) même si cela n'aura pas nécessairement d'impact sur l'existence et/ou la qualité de l'enquête complémentaire et la décision des auditeurs ou à rééquilibrer les infractions dans les niveaux de sanctions comme le préconisait l'évaluation du Code pénal social du Conseil consultatif du droit pénal social En outre, que deviendrait le parquet spécialisé en droit social ?

Enfin, il ne faut pas oublier que le système du droit économique fait l'objet actuellement d'une réforme qui vise à y insérer « l'étape » de l'amende administrative.

Les sanctions administratives par le SPF Economie – Point de vue de la section Ecofin/Fisc du parquet d’Anvers - Steven De Winter

Monsieur Steven De Winter présente le point de vue de la section Ecofin/Fisc du parquet d’Anvers. Il précise qu’il est responsable de la section d’arrondissement Ecofin/Fisc pour Anvers, Malines et Turnhout.

Actuellement, le parquet d’Anvers pour la section Ecofin/Fisc est composé de huit magistrats et d’un juriste de parquet. Historiquement, la composition du parquet comportait plus de magistrats et de juristes de parquets (13 magistrats et 3 juristes de parquet).

Les matières traitées par cette section sont l’insolvabilité et le droit pénal de l’insolvabilité, le blanchiment d’argent, la corruption, la fraude fiscale, les fraudes à l’investissement et les infractions économiques. Compte tenu de la capacité limitée, des choix stratégiques ont dû être opérés. Les infractions économiques ne sont pas prioritaires (à moins qu’il ne s’agisse d’une fraude grave et organisée) et encore moins les petites infractions.

Le Code de droit économique et toute la législation qui y est liée prévoient des capacités d’enquêtes et de sanctions autonomes dans plusieurs matières. Le SPF Economie a la possibilité de proposer une transaction. Si cette dernière n’est pas payée, le dossier est transmis au parquet. Le parquet peut alors citer en correctionnel ou alors également proposer une transaction mais le parquet et le siège dispose d’une capacité limitée.

Est-ce que toutes les infractions économiques pour lesquelles le parquet est compétent doivent vraiment faire l’objet de sanctions pénales ou est-ce que le parquet est censé servir de bureau d’encaissement ? Si le parquet traite les dossiers où une transaction proposée par le SPF Economie n’a pas été payée et qu’il décide de ne pas agir, alors le contrevenant n’est pas sanctionné. La question se pose alors des possibilités d’action du parquet pour arriver à une politique de sanctions la plus efficace possible.

Pendant de nombreuses années, le parquet a axé la lutte contre la fraude au moyen d’une lutte en chaîne. Qui est le plus à même pour lutter et sanctionner un phénomène déterminé ? Qui peut offrir une plus-value ? Puisqu’il n’est pas possible de garantir que chaque transaction non payée sera traitée, il faut alors insister pour que les contrevenants paient. Par contre, si le SPF Economie estime que l’infraction est tellement grave qu’elle doit être poursuivie, le parquet essaie de poursuivre, donner des suites.

Monsieur De Winter prend l’exemple du Stroomplan dans le cadre duquel des accords concrets ont été conclus avec le SPF Economie.

Dans sa pratique quotidienne, le mode de fonctionnement du parquet dépend de la volonté individuelle de la personne qui traite le dossier.

Le parquet serait partisan pour que les petites infractions soient traitées entièrement par le SPF Economie et que dans le cas des infractions les plus graves, une structure de concertation soit créée entre le parquet et le SPF Economie afin de déterminer par qui et comment va être traité un dossier. De cette manière, si le parquet n’est pas intéressé, le SPF Economique traite entièrement le dossier.

Il s’agit d’un système à peu près semblable au système du fisc *una via*. Ce système ne devrait, selon Monsieur De Winter, pas intervenir dans chaque procès-verbal où il y a chevauchement, c’est-à-dire

pas dans les cas où les poursuites administratives et pénales sont possibles. Il souhaite que les concertations annuelles entre le SPF Economie et le parquet soient formalisées afin d'accorder les plans d'action tant du SPF Economie que du parquet.

En cas de poursuites correctionnelles, il faut imposer des délais pour les conclusions et il y a donc une perte de temps entre la constatation du non-paiement et la condamnation pénale. Monsieur De Winter a rappelé qu'il était partisan pour le maintien de la procédure administrative, avec une possibilité pour le contrevenant de se défendre et d'introduire un recours éventuellement et une possibilité pour le SPF de recouvrer le montant de l'amende (éventuellement via la déclaration d'impôt) s'il apparaît clairement que le parquet ne souhaite pas poursuivre.

En résumé, le parquet d'Anvers est disposé à se concerter avec le SPF Economie pour déterminer qui doit prendre une décision et demandeur pour réformer le système dans les cas de transactions non payées.

Lors de la constatation des infractions économiques, il y a une double compétence : les inspecteurs du SPF Economie et la police. Pour l'instant, il n'est pas possible de transmettre les procès-verbaux de la police au SPF Economie. Comme en droit pénal social, il faudrait prévoir un système de notification au SPF Economie pour qu'il y ait une possibilité de poursuites administratives de ces procès-verbaux.

Quelques réflexions personnelles sur la politique d'application du droit social - Danny Meirsschaut

CONSTATS

Monsieur Meirsschaut constate qu'en droit pénal social, il y a un contentieux important. Beaucoup de sanctions sont prévues. Il y a les amendes administratives, les sanctions pénales et les pseudo-sanctions c'est-à-dire les mesures administratives qui peuvent également être considérées comme une "sanction", telles que la suspension du droit à des prestations ou à des avantages pour l'avenir, une augmentation forfaitaire des cotisations, etc. Une décision de remboursement ne doit pas être considérée comme une pseudo-sanction car il s'agit de la restitution de ce qui a été perçu à tort.

Le droit pénal social a plusieurs objectifs : L'objectif le plus important est de faire respecter la loi, mais on envisage également de récupérer des ressources pour les employés et la sécurité sociale. Le danger est le « window dressing » c'est-à-dire le cas où l'on peut présenter de belles statistiques mais où l'impact des efforts sur le terrain est limité.

On peut essayer de faire un minimum d'efforts pour un résultat maximal. Il faut faire le choix entre un traitement administratif ou pénal d'une infraction. C'est un choix qui dépend de la gravité des faits, de la politique des poursuites.

POLITIQUE D'APPLICATION DU DROIT PÉNAL SOCIAL

A l'estime de Monsieur Meirsschaut, les infractions punies d'une sanction de niveau 2 pourraient être dépenalisées. Il pourrait également en être de même pour les infractions punies d'une sanction de niveau 3 pour autant que certaines infractions punies de la sanction de niveau 3 deviennent des infractions punies de la sanction de niveau 4.

Ce n'est cependant pas toujours possible d'augmenter le niveau pour certaines infractions. Ainsi, pour les infractions en matière d'amiante, il faudrait pouvoir démontrer les dommages au niveau de la santé pour justifier d'un niveau 4, ce qui n'est pas toujours possible. C'est très difficile à démontrer.

Les facteurs influençant le choix entre le traitement judiciaire ou administratif d'un constat d'infraction sont la gravité des faits, la politique de poursuite, le temps de réponse, l'efficacité des sanctions, le recouvrement des amendes, les droits des tiers, la charge de la preuve, la qualité et la séparation des pouvoirs.

La circulaire des Procureurs Généraux relative à la politique criminelle en droit pénal social 12/2012 établit les priorités de poursuites des auditeurs du travail et indique pour quelle catégorie d'infractions, l'auditeur du travail doit poursuivre pénalement en priorité et donc proposer également des transactions. C'est le cas par exemple dans les dossiers où cinq travailleurs ont été constatés au travail sans avoir fait l'objet au préalable d'une déclaration Dimona d'entrée en service.

Un des facteurs qui doit toujours être pris en compte, c'est le contrevenant : passé judiciaire (casier judiciaire) ? récidive ? La récidive peut poser un problème si une amende administrative a d'abord été infligée.

L'auditorat est attentif aux plans d'action du SIRS ou plutôt du Secrétaire d'Etat ou du Ministre chargé de la lutte contre la fraude sociale.

En ce qui concerne la politique d'application du droit pénal social, chaque dossier est discuté pour examiner quelle est la voie la plus facile/rapide pour arriver à une sanction. C'est ce que Monsieur Meirsschaut essaie d'organiser lorsqu'il s'agit d'une infraction grave.

RAPIDITÉ DE RÉACTION

Quelle est la rapidité de réaction de l'auditorat du travail ? Elle peut prendre plusieurs années mais pas nécessairement. Grâce à l'accès à l'e-PV, l'auditorat peut réagir rapidement et parfois il arrive qu'une transaction soit conclue dans le mois de l'e-PV. Néanmoins, si l'auditorat du travail doit lancer une enquête judiciaire avec la police et le juge d'instruction, la situation est différente.

La transaction judiciaire peut aller vite. La transaction administrative telle qu'elle existe au sein du SPF Economie ne pourrait pas être envisagée au niveau du Code pénal social parce que les décisions d'amendes administratives établies par la Direction des amendes administratives sont très bien motivées et permettent au contrevenant de se défendre.

EFFECTIVITÉ DES SANCTIONS

Quelle est l'efficacité des sanctions ? Le taux de perception des amendes judiciaires n'est pas bon. Il se situe entre 20 et 40% en fonction de l'arrondissement judiciaire concerné (source : rapport de la Cour des Comptes). Le taux de perception des amendes administratives se situe quant à lui entre 50 et 70%.

Qui doit payer l'amende ? C'est l'employeur qui doit payer l'amende, personne physique ou personne morale. Mais quid si cette personne morale apparaît être une boîte vide ? Au pénal, on peut s'adresser au préposé ou mandataire pour payer l'amende. Dans le cadre des amendes administratives, ce n'est possible d'agir de cette manière. Monsieur Meirsschaut a pris contact par mail avec l'administration flamande dans le cadre de la préparation de son exposé pour cette journée car il avait connaissance du fait que l'administration flamande pouvait imposer des amendes financières aussi bien à l'employeur, personne morale, qu'à son préposé ou mandataire, mais il n'a pas vraiment obtenu de réponse à sa question. Pourquoi ne pas prévoir que l'amende administrative peut aussi être perçue auprès du responsable ou préposé ? La difficulté sera alors d'établir qui est réellement l'auteur ou le co-auteur avec plus de litiges à ce propos comme conséquence. Comment procède-t-on à la perception des amendes à l'étranger ? En principe, via l'exequatur (du SPF finances), elle est possible pour les amendes judiciaires.

Pour les amendes administratives, il faut examiner ce qu'il en est du certificat de procédure. Il faudrait pouvoir transmettre par la justice étrangère et percevoir l'argent.

Il est difficile de percevoir les amendes administratives à l'étranger. Il peut être fait appel à IMI mais cela n'est possible que dans le cadre de fraude au détachement.

Le juge a une palette de sanctions plus larges : peine d'emprisonnement, travaux d'intérêt général, médiation, condamnations d'office, dissolution de personnes morales, fermeture de sociétés, confiscation de biens, etc.

DROIT DES TIERS

Il faut toujours tenir compte des droits des victimes et des personnes lésées (ONSS) ce qui est moins facile via les amendes administratives. Normalement, il y a une condamnation d'office au paiement mais, en général, cela reste souvent lettre morte.

CHARGE DE LA PREUVE/QUALITÉ

Est-ce que tous les éléments constitutifs sont repris dans le procès-verbal ? Les procès-verbaux sont rédigés sans audition à cause de la loi Salduz et donc cela handicape les droits de la défense. Cela peut présenter un désavantage parce qu'avec la procédure judiciaire, on peut demander une enquête complémentaire.

SÉPARATION DES POUVOIRS

Au 19^{ème} siècle, toutes les enquêtes sur les délits étaient effectuées par le juge d'instruction et il se rendait sur place. Il y a de nombreux délits qui sont commis et il n'est plus possible pour le juge d'instruction de se rendre sur place et de mener une enquête dans chaque affaire. Il y a une organisation de défense des droits de l'homme qui dit que les délits ne peuvent être poursuivis que devant le pouvoir judiciaire : « dans un État de droit, la poursuite et la répression des crimes sont du ressort du pouvoir judiciaire ».

Les fonctionnaires sont encore un peu plus dirigés par le pouvoir exécutif. Le Code pénal social prévoit plusieurs catégories de délits et des poursuites pénales uniquement pour certaines catégories mais le législateur pourrait décider que pour un certain nombre d'infractions, il n'y a plus de sanctions pénales ou de poursuites. Dans le cadre de la dépenalisation, Monsieur Meirsschaut estime que la 2^{ème} solution serait préférable (absence de sanctions pénales) avec un système comme celui appliqué par le SPF Economie.

Il faut faire une distinction entre les pouvoirs.

Les inspecteurs de police sont obligés de rédiger un procès-verbal. L'inspecteur social, lui, n'est pas obligé de rédiger un procès-verbal.

QUELQUES RÉFLEXIONS FINALES

Vers quoi tend la Belgique au niveau fédéral : justice, inspections, ... ? Aujourd'hui, on a un ministère public distinct mais est-ce qu'on aura un ministère public unique où chacun a ses compétences ? Cela impliquerait qu'il y aurait moins d'expertise en matière de droit pénal social et signifierait que les procureurs du Roi perdraient une partie de leur capacité au profit d'autres matières.

Monsieur Meirsschaut souhaite une dépenalisation plus avancée, une meilleure législation, une meilleure réflexion sur certains points (Les fraudes au domicile sont des fraudes qui demandent des enquêtes et donc qui demandent plus de moyens. Or, les allocations sociales dépendent de la situation familiale et donc du domicile. Les fraudes en matière de titres services sont également nombreuses et nécessitent beaucoup de moyens).

Selon lui, le cherry picking doit être évité. Si on collabore avec une administration, on doit être indemnisé. Il ne faut pas que l'on marche sur les plates-bandes les uns des autres. Les amendes administratives devraient pouvoir traiter plus de cas peu importe dans quelle caisse l'argent arrive.

En termes de fonctionnariat des classes, Monsieur Meirsschaut estime qu'il faut éviter la justice des classes. Il faut éviter que des affaires importantes, des fraudes graves ne soient réglées que par une transaction. Par contre, dans le cas d'affaires plus simples, des petites gens ne doivent pas être traités devant les tribunaux.

Débat

Afin de lancer le débat, Monsieur Jorens interroge les différents intervenants : Pourquoi ajouter cette 3^{ème} catégorie ? Dans l'idée du Président du Comité de direction du SPF Emploi, le but était de remplacer les amendes administratives du Code pénal social par un système similaire à la procédure transactionnelle du droit économique.

Pour les amendes administratives, il y a un certain nombre d'avantages mais il y en a également pour la procédure transactionnelle.

Les droits de la défense peuvent-ils être suffisamment garantis dans le système de la procédure transactionnelle ?

La proposition transactionnelle du SPF Economie est-elle le moyen optimal ?

Est-ce que les amendes administratives sont suffisamment dissuasives ? Il y a 25% de cas où l'amende est diminuée par le juge, pourquoi ? On a un peu l'impression que le pouvoir judiciaire a tendance à abaisser les sanctions.

Est-ce qu'il faut aller plus loin dans la dépenalisation ?

Avant de dépenaliser, il faudrait d'abord essayer de mieux voir la distinction entre la transaction du droit économique et l'amende administrative du droit pénal social. Quelle est la valeur ajoutée de la transaction dans le volet social ? Quelle serait la plus-value d'insérer la transaction administrative dans le Code pénal social ? Quelle est la plus-value des amendes administratives dans la procédure transactionnelle du SPF Economie ?

Pour Monsieur Wim Van Poucke, la sanction, en droit économique, n'est pas l'objectif, une fin en soi. Le but est que les mauvais comportements soient régularisés le plus rapidement possible et que les mauvaises situations/comportements disparaissent. La transaction et l'amende administrative sont complémentaires. La transaction est très flexible. Elle donne de bons résultats. Ils parviennent à obtenir 80% de transactions payées et dans beaucoup de cas, la régularisation a eu lieu. La transaction n'est pas un droit mais ce n'est pas une obligation de payer non plus. Personne ne peut demander lui-même une transaction. La procédure de transaction en soi ne prévoit pas de recours. Il y a un moyen de pression important puisque soit on paie, soit cela part au parquet. Le plus grand risque interne de la procédure de transaction est le risque qu'une fois que l'on sait que le ministère public ne peut pas tout poursuivre en cas de non-paiement d'une transaction, peu de transactions ne soient payées.

Il a ajouté qu'au sein du SPF Economie, une procédure d'amende administrative a entre-temps également été intégrée à leur fonctionnement mais c'est le cas pour un nombre limité de dossiers (Dans le cadre du blanchiment - https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2018051601&table_name=loi).

Pour Monsieur Van Poucke, les deux systèmes sont complémentaires.

Le Code de droit économique est pénal mais indépendamment ils souhaiteraient des amendes administratives :

- Parce que cela est imposé par l'Europe (pour les autorités de protection des consommateurs, par le règlement 2017/2394) qui demande de prévoir des sanctions. Or, la transaction administrative n'est pas une sanction.
- Parce que la Cour des comptes a émis des remarques en ce qui concerne les transactions qui ne sont pas suivies. Elle a demandé s'il ne serait pas opportun qu'elles soient sanctionnées par une amende administrative.

Monsieur Van Poucke précise que son service ne considère pas le parquet comme son bureau de recouvrement. Le plus grand risque concerne les transactions non payées si on sait que le parquet ne va pas suivre.

La menace de la transmission au parquet reste un fameux moyen de pression. Il est important que certaines infractions restent pénales. Monsieur Van Poucke était d'avis que le parquet partageait son point de vue. Il estime cependant que pour certaines infractions, purement administratives, son service devrait avoir la compétence de pouvoir les traiter de manière administrative. Ce sont deux systèmes différents.

Monsieur Jorens reprend alors la phrase de Monsieur Cobbaert qui affirmait qu'« Une transaction n'est pas une sanction ». ⁶ Est-ce que cela est tout à fait correct ? Il n'en est pas convaincu. Est-ce qu'une infraction à la législation économique peut être considérée au même niveau qu'une infraction à la législation sociale ?

Monsieur Paul Tousseyn intervient alors pour évoquer une 3^{ème} piste qui n'avait pas encore été évoquée lors de cette journée d'études : les mesures de contrainte. Les mesures de contrainte permettent d'imposer des mesures organisationnelles, etc.

Il estime que c'est un moyen efficace pour maintenir une certaine pression sur les employeurs. Si on dresse un *pro justitia*, cela prend du temps pour qu'il soit traité et pendant ce temps-là, l'employeur continue ses infractions.

Monsieur Jackie Van Damme précise quant à lui que le coût de la transaction est peut-être moins élevé mais que si la personne ne paie pas, on doit aller devant la justice et cela coûte alors cher⁷. Il n'y a pas de recours prévu en matière de transaction. Il rappelle la jurisprudence de la Cour d'arbitrage et indique que vu celle-ci, il craint que tôt ou tard, vu l'analyse de Madame Fabrot, cela poserait des problèmes. Ce serait recommandé, selon lui, de se demander si la transaction est une sanction ou pas parce que vu les critères de la Cour européenne des droits de l'homme, on peut s'interroger sur la question.

⁶ Addendum : Monsieur Cobbaert souhaite préciser : La transaction ne peut pas être "imposée". En ce sens, il ne s'agit pas d'une sanction au sens du règlement CPC qui stipule explicitement qu'une autorité doit pouvoir "imposer" des sanctions et que celles-ci doivent également pouvoir être exécutées de manière effective. Il n'y a pas d'obligation de payer et si le procureur ne poursuit pas, il n'y a pas d'exécution. Cela n'a rien à voir avec la question de savoir si elle a un caractère de sanction si l'intéressé paie.

⁷ Addendum : Monsieur Cobbaert souhaite préciser : L'affaire est portée devant le juge pénal et l'inspection n'intervient pas. Il s'agit des procédures pénales habituelles. Il n'y a donc pas de coûts spécifiques pour l'administration, au contraire.

Pour Monsieur Charles-Eric Clesse, il n'y a pas de doute, la transaction est une peine au sens de la Cour européenne des droits de l'homme. On peut réfléchir dans tous les sens, c'est une sanction et donc il faut respecter les droits de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le fait de passer automatiquement par l'auditeur (sans mentionner la dépenalisation des infractions de niveau 2 et 3) permet à ces derniers d'avoir une vision globale des infractions commises sur leur arrondissement. En droit économique, le parquet n'a plus une vision globale. Or, pour les auditeurs, c'est important de savoir si un employeur s'est déjà vu infliger une amende.

Les amendes administratives sont donc préférables à la procédure transactionnelle selon Monsieur Charles-Eric Clesse.

Des accords entre l'auditorat et le service des amendes administratives existent pour que la proposition de transaction pénale non payée soit couverte au niveau du montant de l'amende administrative infligée. Le Ministère public voit tout ce qui se passe et le montant de l'amende va à un moment ou l'autre être recouvré. Le système actuel du Code pénal social est homogène.

Monsieur Jorens pose dès lors différentes questions : Une autre piste que l'on pourrait envisager est que l'on garde l'amende administrative et la voie pénale pour le social mais au lieu d'appliquer le système actuel à savoir d'avoir le rôle du ministère public qui est prioritaire d'abord, on inverserait les rôles pour certaines infractions. Est-ce que l'auditeur doit toujours donner son approbation ? On garderait les deux mais on priorise la voie des amendes. Pourquoi ne pas d'abord donner la priorité aux amendes administratives et ensuite au pénal ?

Monsieur Charles-Eric Clesse répond à ces questions que ce serait étrange que les amendes administratives prennent le pas sur les poursuites pénales. Le parquet est là pour venir en priorité sanctionner des infractions. Cela contreviendrait en outre, selon lui, à l'arrêt Oztürk (laisser aux amendes administratives les infractions les plus basses).

Il a des doutes sur le bon équilibre du système si on tend vers cette voie-là.

Monsieur Meirsschaut partage le point de vue de Monsieur Clesse. Il est davantage partisan pour la dépenalisation de certaines infractions (celles punies par la sanction de niveau 2) parce que sinon, ce serait contraire à la séparation des pouvoirs,

De plus, le détour par la justice ne dure pas aussi longtemps. A l'auditorat du travail, 60% des dossiers sont classés sans suite dans le mois.

Bien sûr pour les plus petites infractions, en ce qui concerne les niveaux 2 et 3, si les auditorats ne poursuivent pas, alors on peut supprimer cette possibilité pour l'auditorat.

Monsieur Bart Stalpaert insiste sur le fait qu'il ne faut pas oublier l'essence de cette journée d'études et qu'il faut veiller en tant qu'inspection à atteindre l'efficacité, qu'il ne faut pas perdre de vue l'efficacité à mettre fin à certains phénomènes. Il pense qu'on pourrait faire une analyse plus correcte de ce que vers quoi on veut aller. Il faut que le service des amendes administratives reçoive les moyens pour offrir une sécurité juridique aux personnes contrôlées.

Si les contrevenants reçoivent une décision 2 ou 3 ans après les faits, l'administration n'est pas efficace. Au SPF Economie, ils ont aussi des moyens. Leur système n'est pas suffisamment efficace puisqu'ils décident d'adopter les amendes administratives dans leur matière également. On peut avoir un mixte

des deux ou un maintien mais alors il faut voir ce que l'on peut encore poursuivre ou pas mais si on opte pour une dépenalisation, il faudra alors d'office des moyens supplémentaires.

Monsieur Damien Delatour souhaite que l'on ne perde pas de vue que les services d'amendes administratives ne peuvent pas demander des compléments d'enquête. En conséquence, le risque serait fort grand qu'il y ait des cas où, à défaut de dossier bien construit, le dossier doive être renvoyé vers l'auditeur ce qui engendrerait une perte de temps.

Monsieur Jackie Van Damme souligne que l'inspection économique travaille dans un contexte totalement différent. Il y a une bonne répartition du travail formel et informel entre le service d'amendes administratives du SPF Emploi et les auditorats.

Si le service d'amendes administratives ne disposait pas de l'enquête complémentaire de l'auditeur, le nombre de classement sans suite serait plus élevé parce que les inspecteurs sociaux ne sont pas des officiers de police judiciaire. Les amendes administratives perdraient donc en efficience.

Quant au fait d'obtenir davantage de moyens pour agir, Monsieur Van Damme indique que beaucoup d'efforts ont été effectués : l'instauration du Code pénal social, la création d'e-PV, la création d'e-Dossier, une visite à programmer encore à la Cour européenne des droits de l'homme où Monsieur Geens a parlé de l'application d'une intelligence artificielle pour la création des arrêts.

Madame Murielle Fabrot précise que, concernant la dépenalisation des infractions punies du niveau 2, cela impliquerait que l'auditeur ne déciderait plus des suites à donner concernant l'absence de paiement de la rémunération pour laquelle l'auditeur a la possibilité de lancer l'action civile. Elle s'interroge donc sur la manière dont s'articulerait en conséquence l'action civile pour ce type de dossier.

Quid en cas de concours avec des infractions de droit pénal commun (articles 232 et suivants du Code pénal social) ? Si l'amende administrative intervient, les procédures vont se court-circuiter. Si la Direction des amendes administratives est seule compétente ou compétente en premier lieu pour sanctionner des infractions et que les faits qui donnent lieu à ces infractions constituent également des infractions punies par le droit pénal commun ou que ces infractions ont été commises concomitamment avec des infractions de droit pénal commun, différentes procédures de poursuites auront lieu simultanément et il y a donc un risque de violation du principe *non bis in idem*.

Monsieur Danny Meirsschaut, estime que le législateur a choisi par rapport au délit de non-paiement de la rémunération une sanction de niveau 2 et que la tâche de la justice n'est pas d'aller au tribunal pour une condamnation symbolique. S'agissant d'une technique systématique de fraude, on peut parler d'escroquerie et la relever à un niveau 3. Sur ce point, il pense qu'il y a eu une correction (multiplication par 12). Il précise que le non-paiement de rémunération est très rarement poursuivi. Il est d'abord pris contact avec l'employeur (on envoie la police ou l'inspection) pour qu'il régularise.

Quant à la connexité, c'est un problème qui existe entre justice et justice.

Monsieur Jackie Van Damme souhaite revenir sur ce qui a été dit. Le Conseil consultatif du droit pénal social avait été d'avis de relever à un niveau supérieur le non-paiement de la rémunération afin de garder un aperçu global : le non-paiement de la rémunération pour un grand nombre de travailleurs peut être un indice qu'il y a une fraude plus importante. En conséquence, en dépenalisant, il y a un risque que des aspects de fraude sociale échappent aux poursuites.

Monsieur Jackie Van Damme poursuit en expliquant le contexte très spécifique du droit pénal social et le fait que le droit pénal social dispose d'un ministère public spécifique et spécialisé : l'auditorat du travail. Les auditeurs du travail s'occupent des infractions à la législation sociale. Une bonne collaboration et une bonne relation de travail formelles et informelles se sont développées au cours du temps entre la Direction des amendes administratives et les auditeurs du travail.

Monsieur Yves Jorens indique qu'il serait temps d'examiner ces 4 catégories de niveaux de sanctions. Est-ce que de manière générale, au niveau social, on est toujours content du niveau de sanction ?

Est-ce que c'est la même chose au niveau économique où il n'y a pas vraiment de problème ?

Monsieur Wim Van Poucke mentionne que lorsque le livre XV du Code de droit économique a été rédigé, le Code pénal social a servi de source d'inspiration. Ils ont surtout examiné les dispositions existantes. Il n'a pas d'inquiétude quant aux 6 niveaux de sanctions. Il estime que ce ne serait pas efficient si le parquet devait décider avant de renvoyer le dossier au service qui traite des transactions.

En 2014, ils ont repris les sanctions qui existaient dans les pratiques du marché. Il y a, entre autres, un grand nombre de lois incluses dans le Code de droit économique (notamment la contrefaçon, la sécurité des produits, les services financiers, les droits de propriété intellectuelle, etc.) pour lesquels les sanctions existantes ont été reprises.

Monsieur Jackie Van Damme souhaite réagir sur la question de Monsieur Jorens et mentionner qu'il y a actuellement un projet de loi qui prévoit un niveau 5 qui comprendrait alors un certain nombre d'infractions correspondant plus au droit commun, telles que l'escroquerie. C'est la Commission de réforme du droit pénal social qui a initié ce projet et plus spécifiquement, c'est Monsieur Vanderlinden avec Madame Debauche du SPF Justice qui ont fait un travail de comparaison entre 6 pays. Initialement, ils avaient pensé à 3 niveaux mais 6 niveaux leur semblaient trop compliqués.

Au plus bas, il y a les infractions purement administratives.

Les infractions ont été classées en fonction de l'intérêt protégé.

Monsieur Bart Staelpart revient sur le risque dont Monsieur Van Damme a déjà parlé à savoir que lorsqu'on envisage une requalification au niveau des sanctions, on obtient à un résultat qui n'est pas différent du point de départ. Il faut être prudent et la priorité doit être et rester le dumping social. La requalification des niveaux 2, 3 et 4 n'est pas un débat facile.

Monsieur Charles-Eric Clesse se demande à quoi ça sert de se poser, après 50 ans de bonnes pratiques, la question de modifier intégralement la procédure d'amendes administratives en matière de droit pénal social. Le Code pénal social tend vers la 4^{ème} réforme en moins de dix ans, ce qui signifie que la législation colle le plus à la pratique. Monsieur Clesse considère comme une aberration de revenir sur un système qui a fait ses preuves. Il est contre l'idée de détricoter le système. Il rappelle et insiste sur le fait qu'il y a un parquet spécialisé qui a pour unique vocation de s'occuper du droit social.

Monsieur Jorens termine le débat en demandant ce que chaque partie a appris et si on souhaite organiser une journée d'études, qu'est-ce qu'il serait utile d'y aborder comme sujet afin de permettre aux uns et aux autres d'apprendre des choses intéressantes.

Monsieur Jackie Van Damme précise qu'il ne faut pas perdre de vue que les collègues de l'Economie ont l'avantage de codifier leur propre droit.

Le SPF Emploi essaie de codifier le droit du travail mais c'est quelque chose pour laquelle les collègues de l'Economie ont de l'avance. Par rapport au droit du travail pur, le SPF Emploi a encore des choses à apprendre du droit économique.

Monsieur Paul Tousseyn intervient pour indiquer qu'il y a eu un essai en matière du bien-être du travail qui représente aussi une grande partie de la législation du SPF Emploi.

Yves Jorens finit en rappelant le lien entre le droit pénal et le droit pénal particulier.

Monsieur Wim Van Poucke remercie Monsieur Van Damme en indiquant que c'est parce qu'il avait été charmé par le système des amendes administratives de la loi de 1971, repris dans le Code pénal social qu'ils l'ont implémenté dans le droit économique. Il a précisé que tout n'a pas été codifié dans son service mais qu'il est prêt à organiser une journée d'études.

Conclusion

Que faut-il retenir de cette journée ? Les différentes présentations exposées tout au long de la journée du 24 février 2020 ont mis en lumière le fait que le Code pénal social s'inscrit dans un contexte particulier et est le fruit de près de cinquante ans d'évolution de la législation et de la jurisprudence tant nationales qu'internationales.

Il approche d'une manière particulière une matière qui l'est tout autant.

Cette journée d'études a également démontré que si la transaction telle qu'elle est prévue par le Code de droit économique est plus rapide et paraît plus efficace, rien ne garantit qu'en droit pénal social, elle soit tout aussi efficace compte tenu des différents principes qui doivent être respectés (droit au silence, non bis in idem, droits de la défense, ...).

Pour cette raison, **il ne serait pas souhaitable de modifier profondément la procédure d'amendes administratives telle qu'elle est prévue actuellement par le Code pénal social et appliquée au sein du SPF Emploi.**

En effet, le Code pénal social s'est adapté continuellement à l'évolution de la jurisprudence nationale et internationale.

Il a démontré qu'il était efficace en termes de recouvrement des créances.

En outre, il offre des garanties aux contrevenants leur permettant de faire valoir leurs droits, ce que ne permet pas à l'heure actuelle la procédure de transaction instaurée par le Code de droit économique.

Il ne faut pas oublier que la procédure du droit économique fait actuellement l'objet d'un projet de réforme qui vise à instaurer des amendes administratives et une procédure similaire à celles du Code pénal social !

Le droit pénal social et le droit économique ont, en outre, chacun leur particularité.

Il apparaît également que la transaction est également une sanction au sens où la Cour européenne des Droits de l'Homme l'entend ce qui implique de respecter certains principes que la procédure transactionnelle telle qu'elle est appliquée en matière de droit économique ne respecte pas.

Il est difficile de déterminer quelle pourrait être la solution adéquate afin de rendre la procédure plus efficiente encore mais la transaction telle qu'elle est prévue dans le Code de droit économique n'apparaît pas comme la solution la plus appropriée.

D'autres pistes ont été évoquées lors de cette journée et il conviendrait plutôt de les examiner davantage.

Table des matières

Introduction	1
Mot du Président du Comité de Direction du SPF Emploi – Geert De Poorter	3
Fonctionnement général de l’inspection économique - Wim Van Poucke	4
Poursuites et procédure de transaction par l’inspection économique - Nicolas Cobbaert	6
Les sanctions administratives au sein de la Direction générale Qualité et Sécurité - Chris Van der Cruyssen.....	9
<i>Les sanctions administratives axées sur le produit</i>	<i>9</i>
<i>Les sanctions administratives axées sur les entreprises.....</i>	<i>9</i>
Perception et recouvrement - Tom Boelaert	11
Cadre juridique.....	11
choix stratégiques	11
1. <i>La compliance pyramid</i>	<i>11</i>
2. <i>4 principes pour une gestion efficace et efficiente.....</i>	<i>12</i>
3. <i>Différents modèles de datamining</i>	<i>12</i>
L’avenir ?.....	12
Historique du Code pénal social - Jackie Van Damme	13
Procédure <i>as is</i> au sein du service d’amendes administratives du SPF Emploi - Karla Waumans.....	15
Phase préalable aux poursuites administratives	15
Poursuites administratives	15
Conséquence de la décision infligeant une amende administrative	17
Procédure <i>to be</i> au sein du service d’amendes administratives du SPF Emploi – Jackie Van Damme	19
Principes du droit pénal social national et international - Charles-Eric Clesse	22
L’interdiction des Fishing expedition	22
L’enquête administrative	22
Nature de l’amende administrative	22
Présence d’un avocat.....	23
Le droit au silence	24
Non bis in idem	24
Le recours à un Tribunal	25
Conclusions	26
Statistiques 2019 - Jan Vanermen	27

Comparaison entre le système de poursuites du Code pénal social et celui du Code de droit économique - Murielle Fabrot	30
Moyens mis à disposition de l'administration	30
Type de procédure de poursuite	30
Comparaison des sanctions prévues à l'art. 101 du Code pénal social et celles du Code de droit économique (procédure transactionnelle de l'AR 2014 et sanctions pénales de l'art. XV.70 CDE).31	
Réflexions/constats lors de la comparaison des systèmes de poursuites et de la tentative d'insérer un système similaire au règlement transactionnel dans le Code pénal social	32
Les sanctions administratives par le SPF Economie – Point de vue de la section Ecofin/Fisc du parquet d'Anvers - Steven De Winter	36
Quelques réflexions personnelles sur la politique d'application du droit social - Danny Meirsschaut	38
Constats	38
Politique d'application du droit pénal social	38
Rapidité de réaction	39
Effectivité des sanctions	39
Droit des tiers	39
Charge de la preuve/qualité	40
Séparation des pouvoirs.....	40
Quelques réflexions finales	40
Débat	41
Conclusion.....	47
Annexe 1. Présentations	50

Annexe 1. Présentations

Vous trouverez les slides des différentes présentations en pièce jointe.

1. Fonctionnement général de l'inspection économique - Wim Van Poucke (NL)
2. Poursuites et procédure de transaction par l'inspection économique - Nicolas Cobbaert (NL)
3. Les sanctions administratives au sein de la Direction générale Qualité et Sécurité - Chris Van der Cruyssen (NL)
4. Perception et recouvrement - Tom Boelaert (NL)
5. Historique du Code pénal social - Jackie Van Damme (NL)
6. Procédure as is au sein du service d'amendes administratives du SPF Emploi - Karla Waumans (NL)
7. Procédure to be au sein du service d'amendes administratives du SPF Emploi – Jackie Van Damme (NL)
8. Principes du droit pénal social national et international - Charles-Eric Clesse (FR)
9. Statistiques 2019 - Jan Vanermen (NL)
10. Comparaison entre le système de poursuites du Code pénal social et celui du Code de droit économique - Murielle Fabrot (FR)
11. Les sanctions administratives par le SPF Economie – Point de vue de la section Ecofin/Fisc du parquet d'Anvers - Steven De Winter (NL)
12. Quelques réflexions personnelles sur la politique d'application du droit social - Danny Meirsschaut (NL)

