

7.3. Pouvoirs et devoirs des services d'inspection du travail

1. Introduction

Afin de rendre possibles une meilleure prévention et une politique de détection efficace, les compétences de l'inspection du travail ont été adaptées par le nouveau Code pénal social.

En effet, si la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail a eu pour objectif principal d'adapter la réglementation belge à la convention de l'O.I.T., le Code pénal social du 6 juin 2010 qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2011 vise à assurer une meilleure effectivité du droit du travail.

Même si un des principaux changements apportés par ce code est la diversification des sanctions, graduées en fonction de la gravité de l'infraction, le Code pénal social améliore la lisibilité et la cohérence des textes, notamment en ce qui concerne les devoirs et pouvoirs des services d'inspection du travail.

Désormais, la validité de l'action de l'Inspection sociale sera conditionnée par le respect de deux principes édictés par le Code pénal social: un principe de finalité et un principe de proportionnalité.

Gouverné par ces deux principes, l'inspecteur social bénéficie, dans l'exercice de sa mission de surveillance et de contrôle de pouvoirs importants (point 2) et est, en contrepartie, tenu de respecter des obligations spécifiques (point 3).

2. Les pouvoirs des inspecteurs sociaux

L'inspecteur social bénéficie d'une part, d'un pouvoir d'appréciation et, d'autre part, de pouvoirs d'investigation et de surveillance CF. Kefer, Précis de droit pénal social, Anthémis, 2008, p. 273 et s.).

2.1. Pouvoir d'appréciation

Outre leur mission de surveillance de l'application des lois sociales et de constatation des infractions qui y sont soumises, les inspecteurs bénéficient d'une compétence de conseil et d'avis auprès des employeurs et des travailleurs.

Dans ce cadre, l'inspecteur social dispose d'un pouvoir d'appréciation pour fournir des renseignements et des conseils, donner des avertissements, fixer au contrevenant un délai pour se mettre en règle, exercer ses pouvoirs d'investigation et de surveillance et de dresser des P.V. constatant les infractions aux dispositions du Code pénal social.

Ce pouvoir d'appréciation déroge à l'article 29 du Code d'instruction criminelle suivant lequel « *toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, sera tenu d'en donner avis sur le champ au (procureur du Roi) près le tribunal dans le ressort duquel ce crime ou délit aura été commis ou dans lequel (l'inculpé) pourrait être trouvé, et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs (. . .)* » (M. Morsa, Les inspections sociales en mouvement, Larcier, 2011, p. 197 et s.).

2.2. Pouvoirs d'investigation et de surveillance

2.2.1. La visite des lieux de travail et/ou des espaces habités

Le Code pénal social va réglementer avec précision la visite opérée par les inspecteurs sociaux (Ch.-E. Clesse, « Le Code pénal social - Premiers commentaires des principales nouveautés », J.T.T., 2010, p. 369 et s.).

En ce qui concerne l'accès aux lieux de travail ou autres lieux qui sont soumis à leur contrôle, ou dans lesquels ils peuvent avoir un motif raisonnable de supposer que travaillent des personnes soumises aux dispositions de la législation dont ils exercent la surveillance, les inspecteurs sociaux peuvent toujours, dans l'exercice de leur mission, pénétrer librement, à toute heure du jour et de la nuit, sans avertissement préalable, dans tous les lieux de travail.

En ce qui concerne l'accès à certains locaux habités: le code dispose que les inspecteurs sociaux ont uniquement accès aux espaces habités dans les cinq cas suivants:

- lorsqu'ils se rendent sur place pour constater une infraction en flagrant délit ;
- à la demande ou avec l'accord de la personne qui a la jouissance réelle de l'espace habité; la demande ou l'accord doit être donné par écrit et préalablement à la visite domiciliaire;
- en cas d'appel provenant de ce milieu;
- en cas d'incendie ou d'inondation;
- ou lorsqu'ils sont en possession d'une autorisation de visite domiciliaire délivrée par le juge d'instruction.

La modification la plus importante apportée par le Code pénal social concerne ici le transfert de compétence, en matière de délivrance du mandat de visite domiciliaire, du juge de police au juge d'instruction.

En ce qui concerne la procédure d'obtention de mandat de visite domiciliaire, à partir du 1er juillet prochain, le juge d'instruction sera saisi par le biais d'une demande motivée qui contiendra au moins les données suivantes:

- l'identification des espaces habités qui font l'objet de la visite domiciliaire;
- la législation qui fait l'objet du contrôle et pour laquelle les inspecteurs sociaux sont d'avis qu'ils ont besoin d'une autorisation de visite domiciliaire;
- le cas échéant, les infractions éventuelles qui font l'objet du contrôle, ainsi que tous les documents et renseignements desquels il ressort que l'utilisation de ce moyen est nécessaire.

Pour l'accès aux espaces habités après 21h00 et avant 5h00, les inspecteurs sociaux peuvent obtenir une autorisation de visite domiciliaire moyennant une motivation spéciale de la demande au juge d'instruction.

2.2.2. Le droit de recherche

Les inspecteurs sociaux peuvent procéder à la recherche et à l'examen des supports d'information dans les cas suivants:

- lorsque l'employeur, son préposé ou son mandataire, ne présente pas volontairement les supports d'information, sans toutefois s'opposer à cette recherche ou à cet examen;
- lorsque l'employeur, son préposé ou son mandataire, n'est pas joignable au moment du contrôle.

Les inspecteurs sociaux peuvent uniquement procéder à la recherche ou à l'examen de ces supports d'information à la condition que la nature de la recherche ou celle de l'examen l'exige lorsque le danger existe qu'à l'occasion du contrôle, ces supports d'information ou les données qu'ils contiennent disparaissent ou soient modifiés, ou lorsque la santé ou la sécurité des travailleurs le requiert.

Lorsque l'employeur, son préposé ou son mandataire, s'oppose à cette recherche ou à cet examen, un procès-verbal est établi pour obstacle à la surveillance.

2.2.3. Le droit d'accès au système informatique

Lorsque les supports d'information contenant soit des données sociales, soit d'autres données prescrites par la loi, sont accessibles par un système informatique ou par tout autre appareil électronique à partir du lieu de travail ou d'un autre lieu qui est soumis au contrôle des inspecteurs sociaux, l'employeur, ses préposés ou mandataires doivent assurer aux inspecteurs sociaux un droit d'accès par voie électronique au système informatique ou à tout autre appareil électronique et à ses données, un droit d'accès physique à l'intérieur du boîtier du système informatique ou de tout autre appareil électronique, ainsi qu'un droit de téléchargement et d'utilisation par voie électronique de ces données.

L'employeur, ses préposés ou mandataires qui recourent à un système informatique ou à tout autre appareil électronique pour établir, tenir et conserver les données sociales, ou d'autres données prescrites par la loi, sont tenus, lorsqu'ils en sont requis par les inspecteurs sociaux, de leur communiquer, sans déplacement, les dossiers d'analyse, de programmation, de gestion et de l'exploitation du système utilisé.

Les inspecteurs sociaux peuvent prendre des copies, sous n'importe quelle forme, des supports d'information - données sociales, prescrites par une loi, ou toutes autres données qu'ils jugent nécessaires à l'accomplissement de leur mission ou des données qu'ils contiennent, ou se les faire fournir sans frais par l'employeur, ses préposés ou mandataires.

En ce qui concerne l'intégrité des données, les inspecteurs sociaux peuvent vérifier, au moyen du système informatique ou par tout autre appareil électronique et avec l'assistance de l'employeur, de ses préposés ou mandataires, la fiabilité des données et traitements informatiques, en exigeant la communication de documents spécialement établis en vue de présenter les données enregistrées sur les supports informatiques sous une forme lisible et intelligible.

2.2.4. La saisie et la mise sous scellés

Les inspecteurs sociaux peuvent saisir ou mettre sous scellés les supports d'information contenant les données sociales ou d'autres données prescrites par la loi, que l'employeur, ses préposés ou mandataires soient ou non propriétaires de ces supports d'information.

En ce qui concerne les autres biens, les inspecteurs sociaux peuvent les saisir ou les mettre sous scellés, et ce indépendamment du fait que le contrevenant en soit ou non propriétaire. La mise sous scellés doit être envisagée dans le cadre légal strict imposé, ce qui implique que les inspecteurs du travail ne peuvent pas saisir un véhicule ou des sommes d'argent qui seraient le produit de l'infraction. Dans cette hypothèse, seule une saisie judiciaire est envisageable.

2.2.5. Le droit de faire des constatations par images

Le nouveau Code pénal social renforce les droits de la défense en matière de constatation par images établies par les inspecteurs du travail.

Les inspecteurs seront dorénavant tenus d'obtenir l'autorisation du juge d'instruction pour faire des images dans un lieu habité, sauf si ces images sont destinées à établir une infraction en matière de bien-être des travailleurs qui a engendré ou pourrait engendrer un accident du travail.

2.2.6. L'action en cessation

Avec le Code pénal social, il appartiendra aux fonctionnaires dirigeants des services d'inspection compétents, et non plus au ministre compétent, d'intenter l'action en cessation.

2.2.7. Le procès-verbal d'audition

En ce qui concerne les conditions de fond et de forme des procès-verbaux d'audition et de constat d'infraction, le nouveau Code pénal social prévoit des dispositions offrant une meilleure visibilité, et donc une meilleure effectivité, des droits de la défense.

3. Les devoirs des inspecteurs sociaux

Ils sont au nombre de quatre: devoir de confidentialité, discrétion, intégrité et déontologie.

La loi du 16 novembre 1972 a transposé dans l'ordre juridique belge l'article 15 de convention n° 81 de l'O.I.T. qui prévoit que:

« Sous réserve des exceptions que la législation nationale pourrait prévoir, les inspecteurs du travail :

- a) n'auront pas le droit d'avoir un intérêt quelconque direct ou indirect dans les entreprises placées sous leur contrôle;
- b) seront tenus, sous peine de sanction pénales ou de mesures disciplinaires appropriées, de ne point révéler, même après avoir quitté leur service, les secrets de fabrication ou de commerce ou les procédés d'exploitation dont ils peuvent avoir eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions;
- c) devront traiter comme absolument confidentielle la source de toute plainte leur signalant un défaut dans l'installation ou une infraction aux dispositions légales et devront s'abstenir de révéler à l'employeur ou à son représentant qu'il a été procédé à une visite d'inspection comme suite à une plainte. »

Cette disposition constitue la source normative des inspecteurs sociaux.

Il en ressort notamment quatre devoirs que les inspecteurs sociaux sont tenus de respecter, sauf à encourir, notamment, des sanctions pénales.

3.1. Confidentialité des données

Les inspecteurs sociaux doivent prendre les mesures nécessaires afin de garantir le caractère confidentiel des données sociales à caractère personnel dont ils ont obtenu connaissance dans l'exercice de leur mission ainsi que l'usage de ces données aux seules fins requises pour l'exercice de leur mission de surveillance.

Le Code pénal social étend cette obligation de confidentialité aux tiers.

3.2. Devoir de discrétion

Sauf autorisation expresse de l'auteur de la plainte ou de la dénonciation relative à une infraction aux dispositions des législations dont ils exercent la surveillance, les inspecteurs sociaux ne peuvent révéler en aucun cas, même devant les tribunaux, le nom de l'auteur de cette plainte ou de cette dénonciation.

Cette obligation de discrétion vise à prévenir toute mesure de représailles que l'employeur pourrait entreprendre à l'encontre du travailleur qui serait à l'origine de la plainte.

Cette obligation implique également l'interdiction de révéler à l'employeur ou à son représentant qu'il a été procédé à une enquête à la suite d'une plainte ou d'une dénonciation.

La méconnaissance de cette obligation, tout comme la méconnaissance de l'obligation de confidentialité, pourra être sanctionnée sur la base de l'article 458 du Code pénal.

3.3. Obligation d'intégrité

Les inspecteurs sociaux ne peuvent avoir un intérêt quelconque, direct ou indirect, dans les entreprises ou institutions qu'ils sont chargés de contrôler.

La notion d'intérêt direct peut consister dans l'exercice de toute fonction, même gratuit, dans les affaires privées à but lucratif.

Cette notion peut viser, par exemple, l'interdiction de principe dans le chef des inspecteurs de détenir des parts dans la société placée sous contrôle.

Quant à la notion d'intérêt indirect, qui n'a fait l'objet d'aucune précision au cours des travaux préparatoires de la loi du 16 novembre 1972, la doctrine enseigne qu'il consiste en « toute raison (. . .) de nature personnelle qui seraient de nature à priver d'objectivité le contrôle effectué» (M. Morsa, Les Inspections sociales en mouvement, Larcier, 2011, p.358).

3.4. Respect des règles de déontologie

Les inspecteurs sociaux sont tenus de respecter, dans l'exercice de leur mission de surveillance, les règles de la déontologie qui seront contenues dans un Code de déontologie établi par le Roi.

En effet, il a été confié au Roi de déterminer ces règles déontologiques, après avis du Conseil fédéral de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale.

Il en ressortira notamment que les nouveaux pouvoirs des inspecteurs sociaux doivent être utilisés raisonnablement et de manière responsable, dans les circonstances pour lesquelles ils sont prévus.

4. Conclusions

Le Code pénal social est destiné à accroître l'efficacité du droit du travail.

Avec un tel dispositif légal, les compétences de l'inspection du travail semblent adaptées afin d'obtenir une meilleure prévention et une politique de détection efficace.

Le Code pénal social augmente pouvoirs mais aussi les devoirs des services d'inspection du travail en permanence tenu au respect des deux principes de finalité et de proportionnalité.

Un nouvel acteur intervient, le juge d'instruction, habilité désormais à accorder au service d'inspection du travail un mandat de visite domiciliaire.

Tout en veillant au respect de droits fondamentaux, tel que l'inviolabilité du domicile garanti par l'article 15 de la Constitution belge, le Code pénal social semble à même d'assurer une meilleure effectivité du respect du droit social, peut-être un pas de plus vers l'efficacité de celui-ci.

Michel STRONGYLOS
Avocat Elegis-Hannequart & Rasir
PACIOLI n° 326 – 26 september – 9 octobre 2011