



AVIS ÉMIS PAR
LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL
DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE
AU COURS DE SA SÉANCE DU 18 SEPTEMBRE 2008

concernant

**l'avant-projet d'ordonnance relative à la surveillance des réglementations en matière
d'emploi qui relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale
et à l'instauration d'amendes administratives applicables en cas d'infraction
à ces réglementations**

AVANT-PROJET D'ORDONNANCE RELATIVE A LA SURVEILLANCE DES REGLEMENTATIONS EN MATIERE D'EMPLOI QUI RELEVANT DE LA COMPETENCE DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE ET A L'INSTAURATION D'AMENDES ADMINISTRATIVES APPLICABLES EN CAS D'INFRACTION A CES REGLEMENTATIONS

**Avis du Conseil Economique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale.
18 septembre 2008**

Saisine

Le Conseil Economique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale a été saisi d'une demande d'avis du Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale chargé de l'Economie, l'Emploi, la Recherche scientifique, la Lutte contre l'incendie, et l'Aide médicale urgente, adopté en première lecture par le Gouvernement, relative à la **surveillance des réglementations en matière d'emploi** qui relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-capitale et à **l'instauration d'amendes administratives** applicables en cas d'infraction a ces réglementations.

*

Suite à l'examen auquel a procédé sa Commission spécialisée lors de sa réunion du 4 septembre 2008, après avoir entendu la présentation de l'avant-projet par les représentants du Ministre, ainsi que les précisions du Directeur de l'Inspection régionale de l'Emploi, le Conseil formule ce jour l'avis suivant.

Avis

Le présent avant-projet d'ordonnance poursuit deux objectifs. D'une part, il s'agit de **fixer de manière uniforme les pouvoirs et les devoirs des fonctionnaires qui exercent la surveillance des réglementations en matière d'emploi** lesquelles relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale. D'autre part, il vise à instaurer un **système d'amendes administratives** aux fins de sanctionner les manquements à ces réglementations.

Enfin, le dernier volet de l'ordonnance en projet contient des dispositions modificatives et abrogatoires nécessaires à l'application des dispositions aux réglementations d'emploi **actuellement en vigueur ou qui devraient l'être** au moment où l'ordonnance issue du présent avant-projet verra le jour.

Dès lors, dans son avis, le **Conseil** formule, quant aux trois volets précités, un nombre limité de considérations générales. Le projet d'ordonnance étant assez « technique » et n'innovant pas par rapport aux réglementations existantes, il ne nécessite pas de longues considérations générales. Dans un second temps, le **Conseil** formule également quelques considérations particulières par rapport à des articles. Le **Conseil** s'exprime plus spécifiquement sur la disposition modificative de l'article 13 de l'ordonnance du 26 juin 2003 relative à la gestion mixte du marché de l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale, pour laquelle il est nommément concerné.

1. Considérations générales

1.1. Pouvoirs et devoirs des Inspecteurs sociaux

Le **Conseil** reconnaît qu'il était nécessaire de préciser les **pouvoirs** et les **devoirs** des Inspecteurs sociaux pour qu'ils puissent mener à bien et adéquatement les missions de contrôle auprès des bénéficiaires, des travailleurs et des employeurs en vertu des diverses réglementations sociales et ordonnances existantes ou à venir¹ concernant l'Emploi en RBC - indépendamment des compétences nouvelles que la Région pourrait se voir attribuer. Un cadre juridique était nécessaire pour l'exercice par l'Inspection de ses missions de surveillance de ces différentes réglementations pour la doter d'outils efficaces afin d'en assurer le respect.

Le **Conseil** se réjouit que le texte en projet **précise l'étendue** des pouvoirs des Inspecteurs en matière d'investigation, de mesures de contrainte, d'échange d'informations et de constat des situations d'infraction et qu'il ait pour modèle, la loi du 16 novembre 1972 concernant l'Inspection du travail.

Ainsi, les Inspecteurs de l'Emploi pourront désormais rechercher et examiner (et se faire remettre), via tous les supports d'information qui se trouvent dans les lieux du travail ou autres lieux soumis à leur contrôle, les documents qui contiennent soit des données sociales, ou n'importe quelles autres données dont **l'établissement, la tenue ou la conservation sont prescrits par la loi**.

Le **Conseil** insiste sur le respect, par les Inspecteurs, de la limite de leurs investigations quant à la production de documents dont l'établissement est prescrit par la loi.

L'interprétation donnée à ce pouvoir ne doit pas, d'après le **Conseil**, être trop large quant aux données concernées. Il formule quelques réserves à cet égard dans ses considérations particulières (article 4).

Quant à l'étendue des pouvoirs des Inspecteurs, le **Conseil** demande qu'on veille à éviter des interventions trop « musclées » qui pourraient se dérouler sur des lieux d'activités. Il demande également aux Inspecteurs d'éviter, dans la mesure du possible, la fermeture, aux fins d'investigation, de lieux d'activités.

Le **Conseil** a pris bonne note du principe selon lequel l'amende administrative serait la règle, la poursuite pénale, l'exception. Cependant, l'avant-projet d'ordonnance a vocation à s'appliquer à la surveillance de toutes les réglementations en matière d'emploi, actuelles et futures. Le **Conseil** ne peut présumer de la compatibilité des réglementations futures avec ce principe.

1.2. Dispositions pénales et amendes administratives

Le **Conseil** se réjouit que ce volet de l'ordonnance s'inspire, tout comme les textes wallons et flamands, des dispositions de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales. Cette loi est

¹ Comme l'ordonnance du 26 juin 2003 relative à la gestion mixte du marché de l'emploi, l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'agrément et au financement des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion, la récente ordonnance du 18 juillet 2008 relative à la lutte contre la discrimination et à l'égalité de traitement en matière d'emploi - non encore en vigueur - et, enfin, l'ordonnance relative au soutien des missions locales pour l'emploi et des « lokale werkwinkels » - en cours d'élaboration.

également une législation éprouvée et qui a été adaptée récemment à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Il se réjouit également qu'il a été opté (à l'instar de la Région wallonne et au niveau fédéral) pour un système d'amendes administratives **exclusivement supplétives**, c'est-à-dire qui ne peuvent s'appliquer qu'à des manquements qui sont également punissables pénalement - à moins que le Ministère public ne juge qu'il y ait lieu d'intenter des poursuites pénales.

1.3. Dispositions modificatives ou abrogatoires

Le **Conseil** ne marque pas d'objections quant aux dispositions modificatives dans les ordonnances concernées. Il a pris acte que les dispositions de l'ordonnance du 26 juin 2003 relative à la gestion mixte du marché de l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale relatives aux modalités selon lesquelles son application est surveillée sont lacunaires et que, dès lors, la surveillance de leur mise en œuvre par l'Inspection régionale de l'emploi a révélé son manque de praticabilité.

Quant à la surveillance de l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'agrément et au financement des initiatives locales de développement de l'emploi (ILDE) et des entreprises d'insertion (EI) également confiée à l'Inspection régionale de l'emploi, il constate que l'exposé des motifs de l'avant-projet d'ordonnance indique que le texte de l'ordonnance « *ne contenait aucune indication sur la façon dont la surveillance peut et doit être exercée, les inspecteurs désignés sont totalement démunis lorsqu'il s'agit d'aller vérifier sur place si une entreprise d'insertion ou une initiative locale de développement de l'emploi satisfait aux critères de fonctionnement fixés* ».

Le Conseil apprécie que par le biais de ces dispositions modificatives et abrogatoires, les deux ordonnances précitées seront surveillées selon les dispositions de l'ordonnance en projet, dès son entrée en vigueur. Il en va de même de l'ordonnance relative à la lutte contre la discrimination et à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de l'ordonnance en cours d'élaboration relative au soutien des « Missions locales pour l'emploi » et des « Lokale werkwinkels ».

Le **Conseil** souhaite être consulté relativement à l'arrêté du Gouvernement qui désignera le type de fonctionnaires qui exerceront la surveillance des réglementations en matière d'emploi existantes ou à venir.

2. Considérations particulières

Article 4, 1°

Dans le commentaire de l'article, il est précisé qu'en cas de visite domiciliaire, et à défaut d'autorisation préalable du juge, l'Inspection régionale dispose d'un formulaire-type pour recueillir le consentement de la personne qui a la jouissance effective du lieu.

Le **Conseil** fait remarquer que cet instrument est à manier avec prudence. Car, si utiles qu'ils puissent être pour l'Administration, ces formulaires ne la mettent pas à l'abri de toute contestation de la part du signataire ; lequel pourra toujours démontrer qu'il a été (ou s'est senti) contraint de signer ce formulaire.

Article 19

Rien n'indique comment les auteurs présumés des manquements aux devoirs des Inspecteurs de l'Emploi seront sanctionnés. Le **Conseil** en déduit que le droit commun est ici d'application.

Article 28

Le **Conseil** entend rappeler la possibilité qu'ont les personnes lésées de mettre *elles-mêmes* l'action publique en mouvement par constitution de partie civile entre les mains d'un magistrat instructeur. L'article 28, qui ne tient compte que des poursuites par le Ministère public, doit intégrer *aussi* cette possibilité.

Article 33

Le **Conseil** fait remarquer que le **destinataire** de la transmission de la décision (du fonctionnaire désigné ou de la juridiction du travail) par le fonctionnaire désigné en vue du recouvrement du montant de l'amende administrative n'est pas identifié.

Article 37

Le **Conseil** ne formule pas d'objection à la modification de **l'article 13** de l'ordonnance du 26 juin 2003 relative à la gestion mixte du marché de l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale qui prévoit que le Conseil Economique se contente désormais de transmettre à la Direction de la politique de l'Emploi, les faits **dont il a pris connaissance** et qui peuvent constituer une infraction ou un manquement dans le chef des agences d'emploi privées à la législation.

En effet, sans changer l'esprit de l'ordonnance de manière substantielle², la modification proposée remédie aux difficultés constatées où un organe consultatif (le Conseil en l'occurrence) ne pouvait pas charger les fonctionnaires de procéder à une enquête, mais continue à être conforme au souci d'associer les organisations d'employeurs et de travailleurs aux fins d'instruire les plaintes.

*
* *

² L'article 10 du traité de la Convention n° 181 sur les agences d'emploi privées adopté à Genève le 19 juin 1997 par l'OIT. dispose que l'autorité compétente veille à ce qu'il existe des mécanismes et des procédures appropriés associant, le cas échéant, les organisations d'employeurs et de travailleurs (...) aux fins d'instruire les plaintes et d'examiner les allégations d'abus et de pratiques frauduleuses, concernant les activités des agences d'emploi privées.