

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE RENNES**

**N° 1605216**

---

**SOCIETE GREENBANK SERVICES LIMITED**

---

**M. Fraboulet  
Rapporteur**

---

**Mme Touret  
Rapporteur public**

---

**Audience du 8 juin 2018  
Lecture du 29 juin 2018**

---

**335-06  
66-032-01  
C**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Rennes,  
(5<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 28 novembre 2016 et le 15 novembre 2017, la société Greenbank Services Limited, représentée par Me Vaillant, demande au tribunal :

1°) d'annuler les décisions du 25 juillet 2016 par lesquelles le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Bretagne lui a infligé trois amendes de 4 000 euros, de 46 000 euros et de 18 400 euros en application de l'article L. 1264-3 du code du travail et de la décharger de l'obligation de payer ces sommes ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les décisions contestées sont entachées d'un défaut de base légale, les modalités de mise en œuvre de la sanction administrative prévue à l'article L. 1264-3 du code du travail n'étant entrées en vigueur qu'à compter de l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2015 du décret du 30 mars 2015, lequel a prévu les modalités de mise en œuvre de la sanction administrative ; elles ne pouvaient s'appliquer à des détachements antérieurs ;

- elles sont entachées d'illégalité dès lors qu'elles ne respectent pas un délai de distance de deux mois supplémentaires au délai d'un mois imposé par le Conseil d'Etat pour l'application du décret du 30 mars 2015 ;

- elles appliquent la même sanction par salarié et par infraction constatée alors qu'une seule amende est applicable ;

- elles méconnaissent le principe de non-rétroactivité de la loi pénale ;
- les montants des sanctions sont supérieurs au plafond défini par l'article L. 1264-3 du code du travail.

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 juillet 2017, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Bretagne doit être regardé comme concluant au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par la société requérante ne sont pas fondés.

Vu :

- l'arrêt du Conseil d'Etat n° 389745 du 8 juillet 2016 ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code du travail ;
- la loi n° 2014-790 du 10 juillet 2014 ;
- le décret n° 2008-244 du 7 mars 2008 ;
- le décret n° 2015-364 du 30 mars 2015 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Fraboulet,
- les conclusions de Mme Touret, rapporteur public,
- et les observations de Me Vaillant, représentant la société Greenbank Services Limited, et de Mme Paquelet, représentant le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Bretagne.

Considérant ce qui suit :

1. La société Greenbank Services Limited assure des prestations d'accueil dans des campings français et, dans le cadre de cette activité, détache temporairement des salariés pendant la période estivale pour l'accueil des touristes, l'entretien des mobiles homes, la garde et l'animation des enfants des vacanciers. Les 18 et 19 juin 2015, les services de l'inspection du travail du Morbihan ont réalisé des contrôles sur les campings de la Grande métairie, des Menhirs, de la Plage et de la Baie, situés respectivement sur les communes de Carnac et de la Trinité-sur-Mer. Le 25 juillet 2016, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Bretagne a décidé de prononcer trois amendes administratives, une première d'un montant de 4 000 euros fondée sur l'absence de déclaration de détachement pour deux salariés, une deuxième d'un montant de 46 000 euros, fondée sur le caractère tardif des déclarations de détachement de 23 salariés et une troisième d'un montant de 18 400 euros, fondée sur l'absence de désignation d'un représentant en France concernant ces 23 salariés. La société Greenbank Services Limited demande l'annulation de ces trois décisions.

### Sur les infractions :

En ce qui concerne les déclarations de détachement :

2. Aux termes de l'article L. 1262-1 du code du travail : « *Un employeur établi hors de France peut détacher temporairement des salariés sur le territoire national, à condition qu'il existe un contrat de travail entre cet employeur et le salarié et que leur relation de travail subsiste pendant la période de détachement. Le détachement est réalisé : 1° Soit pour le compte de l'employeur et sous sa direction, dans le cadre d'un contrat conclu entre celui-ci et le destinataire de la prestation établi ou exerçant en France ; 2° Soit entre établissements d'une même entreprise ou entre entreprises d'un même groupe ; 3° Soit pour le compte de l'employeur sans qu'il existe un contrat entre celui-ci et un destinataire* ». Aux termes de l'article L. 1262-2-1 du code du travail dans sa rédaction alors en vigueur résultant de la loi du 10 juillet 2014 : « *I. - L'employeur qui détache un ou plusieurs salariés, dans les conditions prévues aux articles L. 1262-1 et L. 1262-2, adresse une déclaration, préalablement au détachement, à l'inspection du travail du lieu où débute la prestation. / II. - L'employeur mentionné au I du présent article désigne un représentant de l'entreprise sur le territoire national, chargé d'assurer la liaison avec les agents mentionnés à l'article L. 8271-1-2 pendant la durée de la prestation.* ». L'article L. 1264-1 du même code dans sa rédaction alors en vigueur dispose que : « *La méconnaissance par l'employeur qui détache un ou plusieurs salariés d'une des obligations mentionnées à l'article L. 1262-2-1 est passible d'une amende administrative, dans les conditions prévues à l'article L. 1264-3* ». Aux termes de l'article L. 1264-3 du même code dans sa rédaction alors en vigueur : « *L'amende administrative mentionnée aux articles L. 1264-1 et L. 1264-2 est prononcée par l'autorité administrative compétente, après constatation par un des agents de contrôle de l'inspection du travail mentionnés aux articles L. 8112-1 et L. 8112-5. Le montant de l'amende est d'au plus 2 000 euros par salarié détaché et d'au plus 4 000 euros en cas de réitération dans un délai d'un an à compter du jour de la notification de la première amende. Le montant total de l'amende ne peut être supérieur à 10 000 euros. Pour fixer le montant de l'amende, l'autorité administrative prend en compte les circonstances et la gravité du manquement, le comportement de son auteur ainsi que ses ressources et ses charges. Le délai de prescription de l'action de l'administration pour la sanction du manquement par une amende administrative est de deux années révolues à compter du jour où le manquement a été commis. L'amende est recouvrée comme les créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine.* ». Aux termes de l'article L. 1262-5 de ce code : « *Un décret en Conseil d'Etat détermine : 1° Les conditions et modalités d'application des dispositions relevant des matières énumérées à l'article L. 1262-4 ; / 2° Les conditions dans lesquelles des formalités déclaratives sont exigées des prestataires étrangers ; / 3° Les dispenses de formalités dont ils bénéficient ; / 4° Les modalités de désignation et les attributions du représentant mentionné au II de l'article L. 1262-2-1 ; / 5° Les modalités selon lesquelles sont satisfaites les obligations prévues à l'article L. 1262-4-1 ; / 6° Les modalités de mise en œuvre de l'article L. 1264-3 ; / 7° Les conditions d'application de l'article L. 1263-7, notamment la nature des documents devant être traduits en langue française et leurs modalités de conservation sur le territoire national.* ». Les obligations déclaratives des employeurs et donneurs d'ordre étaient fixées par le décret du 7 mars 2008 devenu article R. 1263-3 du code du travail, s'agissant d'une entreprise étrangère détachant de la main-d'œuvre auprès d'une entreprise exerçant en France. Ces obligations ainsi que la procédure relative aux sanctions prévues par la loi ont ensuite été modifiées par le décret du 30 mars 2015 relatif à la lutte contre les fraudes au détachement de travailleurs et à la lutte contre le travail illégal.

3. La société requérante soutient que les détachements des salariés à l'origine des décisions de sanction d'un montant de 4 000 euros et d'un montant de 46 000 euros, qui sont fondées sur l'absence de déclaration de détachement ou le retard de déclaration, ont débuté antérieurement à l'entrée en vigueur du décret du 30 mars 2015. Toutefois, les dispositions de l'article L. 1262-2-1 du code du travail faisaient, dès le 12 juillet 2014 date d'entrée en vigueur de cet article, obligation à l'employeur détachant des salariés dans les conditions prévues à l'article L. 1262-1 du code du travail, d'adresser une déclaration préalablement au détachement et de désigner un représentant de l'entreprise en France. Les modalités de ces déclarations avaient déjà été fixées par l'article R. 1263-3 du même code dans sa rédaction alors en vigueur. Dans ces conditions, la circonstance que le détachement des salariés était antérieur à la date d'entrée en vigueur du décret du 30 mars 2015 modifiant l'article R. 1263-3 ne dispensait pas la société Greenbank Services Limited de procéder à la déclaration exigée par l'article L. 1262-2-1 du code du travail.

4. En l'espèce, il résulte de l'instruction que les détachements des salariés sont intervenus en février, mars, avril, mai, juin et juillet 2015, mais que la société Greenbank Services Limited, soit n'a pas fait de déclaration s'agissant de deux salariés, soit n'a pas fait de déclaration préalable s'agissant de vingt-trois salariés en méconnaissance, dans les deux cas, de l'obligation mise à sa charge par l'article L. 1262-2-1 du code du travail. C'est, dès lors, à juste titre que le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi s'est fondé sur les dispositions de l'article L. 1262-2-1 pour sanctionner la société. Par suite, le moyen tiré du défaut de base légale des sanctions d'un montant de 4 000 euros et d'un montant de 46 000 euros doit être écarté.

En ce qui concerne la désignation d'un représentant de l'entreprise en France :

5. Aux termes de l'article R. 1263-2-1 du code du travail dans sa rédaction issue du décret du 30 mars 2015 et applicable, en vertu de la décision du Conseil d'Etat du 8 juillet 2016, à compter du 1<sup>er</sup> mai 2015 : *« Le représentant de l'entreprise sur le territoire national mentionné au II de l'article L. 1262-2-1 accomplit au nom de l'employeur les obligations qui lui incombent en application de l'article R. 1263-1. / La désignation de ce représentant est effectuée par écrit par l'employeur. Elle comporte les nom, prénoms, date et lieu de naissance, adresse électronique et postale en France, le cas échéant la raison sociale, ainsi que les coordonnées téléphoniques du représentant. Elle indique l'acceptation par l'intéressé de sa désignation ainsi que la date d'effet et la durée de la désignation, qui ne peut excéder la période de détachement. / Elle est traduite en langue française. / Elle indique pour les documents prévus à l'article R. 1263-1 soit le lieu de conservation sur le territoire national, soit les modalités permettant d'y avoir accès et de les consulter depuis le territoire national ».*

6. Les modalités de la désignation d'un représentant de l'entreprise en France, initialement fixées par l'article R. 1263-3 du code du travail dans sa rédaction issue du décret du 7 mars 2008 imposant à l'entreprise notamment de communiquer à l'administration l'identité et l'adresse du représentant de l'entreprise en France, ont été précisées et modifiées par le décret du 30 mars 2015 créant l'article R. 1263-2-1 du code du travail dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1<sup>er</sup> mai 2015. Si l'obligation de désigner un représentant en France existait antérieurement au 1<sup>er</sup> mai 2015 et constituait une infraction pouvant faire l'objet d'une sanction administrative sur le fondement de l'article L. 1262-2-1 du code du travail, l'infraction constitutive du non-respect des formes particulières de cette déclaration telles que prévues par l'article R. 1263-2-1 du code du travail ne pouvait concerner que des salariés détachés après son entrée en vigueur, soit le 1<sup>er</sup> mai 2015. En l'espèce, il résulte de l'instruction que la société Greenbank Services Limited a

procédé, avec retard, à la désignation d'un représentant en France et que le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi a fondé la sanction de 18 400 euros non sur ce retard mais sur le caractère incomplet de cette désignation notamment l'absence d'acceptation par l'intéressé de sa désignation, manquement résultant seulement de l'application de l'article R. 1263-2-1 du code du travail. Dans ces conditions, s'agissant des neuf salariés recrutés antérieurement à la date d'entrée en vigueur du texte susceptible de fonder le motif retenu par l'administration, le moyen tiré du défaut de base légale de cette sanction en tant qu'elle concerne ces salariés recrutés pourrait être accueilli et le montant de l'amende réduit à 11 200 euros.

7. Toutefois, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi a également retenu comme fondement de la sanction l'absence d'adresse postale déclarée pour le représentant de la société en France que l'entreprise devait déclarer conformément aux dispositions de l'article R. 1263-3 du code du travail dans sa rédaction alors en vigueur. Ces dispositions pouvant fonder la décision en droit, une substitution de base légale peut être envisagée dans la mesure où les dispositions applicables donnent le même pouvoir d'appréciation à l'administration et où l'entreprise dispose des mêmes garanties. Dans ces conditions, le moyen tiré du défaut de base légale résultant de l'inapplicabilité des dispositions de l'article R. 1263-2-1 du code du travail doit être écarté sans qu'il ait été besoin, compte tenu de ce qui suit et notamment du plafond appliqué à l'amende, d'en avertir préalablement les parties.

En ce qui concerne les moyens communs à l'ensemble des infractions :

8. La société Greenbank Services Limited ne peut utilement soutenir que les sanctions contestées sont entachées d'illégalité en invoquant un délai de distance de deux mois supplémentaires au délai d'un mois imposé par le Conseil d'Etat pour l'application du décret du 30 mars 2015.

Sur les amendes :

9. Il résulte des dispositions de l'article L. 1264-1 du code du travail que la méconnaissance par l'employeur qui détache un ou plusieurs salariés d'une des obligations mentionnées à l'article L. 1262-2-1 de ce code est passible d'une amende administrative. Il résulte par ailleurs des dispositions de l'article L. 1264-3 du même code que le montant de l'amende administrative mentionnée aux articles L. 1264-1 et L. 1264-2 du même code est d'au plus de 2 000 euros par salarié détaché et par infraction, d'au plus 4 000 euros par salarié détaché et par infraction en cas de réitération dans un délai d'un an à compter du jour de la notification de la première amende et que le montant total de l'amende ne peut être supérieur à 10 000 euros par type d'infraction. La société Greenbank Services Limited soutient que l'administration ne pouvait lui infliger qu'une seule amende, et non une amende par infraction. Toutefois, chaque manquement à l'une des obligations prévues par les articles L. 1264-1 et L. 1264-2 précités peut donner lieu à une amende et, en cas de manquement à plusieurs obligations, plusieurs amendes peuvent se cumuler. La société Greenbank Services Limited n'est, dès lors, pas fondée à soutenir que les décisions contestées méconnaissent les dispositions de l'article L. 1264-3 du code du travail dans sa rédaction alors en vigueur.

10. Ainsi qu'il vient d'être dit, l'article L. 1264-3 du code du travail, applicable à la date des décisions contestées, dispose que le montant total de l'amende ne peut être supérieur à 10 000 euros par type d'infraction constatée. Ainsi, s'agissant de la première infraction portant sur l'absence de déclaration de détachement pour deux salariés, le montant de la sanction de 4 000 euros est inférieur au plafond de 10 000 euros fixé par l'article L. 1264-3. S'agissant de la deuxième infraction portant sur l'absence de déclaration préalable régulière de détachement, son montant doit être limité au montant total de 10 000 euros compte tenu du plafond légal alors en vigueur. S'agissant de la troisième infraction portant sur l'absence de désignation d'un représentant en France préalablement au détachement, le montant de la sanction doit également être limité au montant total de 10 000 euros compte tenu du plafond légal alors en vigueur. Par suite, il y a lieu de réduire les sanctions infligées à la somme totale de 24 000 euros.

11. Il résulte de ce qui précède que la société Greenbank Services Limited est seulement fondée à demander l'annulation des décisions attaquées qu'en tant que la sanction dépasse le montant de 24 000 euros.

Sur les frais liés au litige :

12. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de société Greenbank Services Limited présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**DECIDE :**

Article 1<sup>er</sup> : Le montant des sanctions en date du 25 juillet 2016 prises à l'encontre de la société Greenbank Services Limited est réduit à la somme de 24 000 euros (vingt quatre mille euros).

Article 2 : Les décisions du 25 juillet 2016 du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Bretagne sont réformées en ce qu'elles ont de contraire au présent jugement.

Article 3 : Le surplus de la requête est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la société Greenbank Services Limited et à la ministre du travail.

Copie en sera adressée à la DIRECCTE Bretagne.

Délibéré après l'audience du 8 juin 2018, à laquelle siégeaient :

M. Gosselin, président,  
M. Tronel, premier conseiller,  
M. Fraboulet, premier conseiller.

Lu en audience publique le 29 juin 2018.

Le rapporteur,

Le président,

*signé*

*signé*

C. FRABOULET

O. GOSSELIN

Le greffier,

*signé*

V. POULAIN

La République mande et ordonne à la ministre du travail en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.