

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 1701333

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^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 18 mars 2017 et le 30 janvier 2018, la société Greenbank Services Limited, représentée par Me Vaillant, demande au tribunal :

1°) à titre principal, d'annuler la décision du 8 novembre 2016 par laquelle le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Bretagne lui a infligé deux amendes de 1 500 et de 34 000 euros en application de l'article L. 1264-3 du code du travail ;

2°) à titre subsidiaire, de diminuer le montant des amendes infligées au montant total de 10 000 euros ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle est entachée 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'au 1^{er} mai 2015 et ne pouvant s'appliquer à des détachements antérieurs ;

- la décision contestée est entachée d'illégalité dès lors qu'elle ne respecte 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 ;

- la décision contestée applique la même sanction par salarié et par infraction constatée alors qu'une seule amende n'est applicable ;
- elle est entachée d'une erreur de droit en ce qu'elle omet de tenir compte de la limite légale de 10 000 euros, ou elle méconnaît le principe de non-rétroactivité de la loi pénale, en ce qu'elle appliquerait la nouvelle limite légale de 500 000 euros ;
- le montant total de l'amende applicable à l'ensemble des salariés pour les manquements constatés dans la réalisation de la prestation réalisée en France ne peut dépasser 10 000 euros ;
- le groupe auquel elle appartient a connu, en 2015, des réorganisations importantes et elle a rencontré d'importantes difficultés informatiques ;
- elle a spontanément adressé ses déclarations, sans demande des autorités et sans intention de dissimulation, avant les contrôles survenus.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 novembre 2017, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Bretagne conclut 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 ;
- la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 ;
- 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. Le 11 août 2015, les services de l'inspection du travail d'Ille-et-Vilaine ont réalisé un contrôle sur le camping du domaine des Ormes situé sur la commune d'Epiniac. Par une décision du 8 novembre 2016, le directeur régional des entreprises,

de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Bretagne a décidé de prononcer deux amendes administratives, la première d'un montant de 1 500 euros fondée sur l'absence de déclaration de détachement pour un salarié et les autres amendes d'un montant de 1 500 euros multipliées par le nombre de salariés concernés, soit 23, pour un montant total de 35 500 euros, fondées respectivement sur l'absence de déclaration et le caractère tardif des déclarations de détachement. La société Greenbank Services Limited demande l'annulation de cette décision.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

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 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 1 500 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. Les modalités de ces déclarations avaient 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 prévue par la loi du 10 juillet 2014 ayant créé 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 ou juillet 2015, mais que la société Greenbank Services Limited, soit n'a pas fait de déclaration s'agissant d'un salarié, 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 dont les modalités d'application avaient été fixées par l'article R. 1263-3 du même code dans sa rédaction alors en vigueur. 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 et le moyen tiré du défaut de base légale des différentes sanctions d'un montant de 1 500 euros doit être écarté.

5. 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.

6. La société Greenbank Services Limited soutient que l'administration ne pouvait lui infliger qu'une seule amende, et non une amende par infraction. Toutefois, dans le cadre d'un même contrôle, chaque manquement à l'une des obligations prévues par les articles L. 1264-1 et L. 1264-2 du code du travail 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 la décision contestée méconnaît les dispositions de l'article L. 1264-3 du code du travail dans sa rédaction alors en vigueur, quand bien même des infractions similaires auraient déjà été commises ou auraient été commises dans d'autres départements.

7. La société Greenbank Services Limited soutient que la décision contestée méconnaît le principe de non-rétroactivité de la loi pénale et que les montants des sanctions sont supérieurs au plafond défini par l'article L. 1264-3 du code du travail.

8. Si l'article 279 de la loi du 6 août 2015 a relevé le montant total de l'amende, de 10 000 euros à 500 000 euros, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère obligeait l'autorité administrative engageant une procédure de contrôle à faire application des dispositions de l'article L. 1264-3 du code du travail dans sa rédaction en vigueur au moment de

la commission des manquements et donc à limiter ces sanctions à un montant de 10 000 euros par infraction constatée.

9. En l'espèce, l'administration a sanctionné l'absence de déclaration du détachement d'un salarié d'une amende d'un montant de la sanction de 1 500 euros inférieur au plafond de 10 000 euros fixé par l'article L. 1264-3 du code du travail. Elle a sanctionné la déclaration tardive du 2 avril 2015 de deux salariés détachés en mars d'une amende d'un montant de 3 000 euros inférieur au plafond. Elle a sanctionné la déclaration tardive du 10 avril 2015 d'un salarié détaché le 1^{er} avril d'une amende d'un montant de 1 500 euros inférieur au plafond. Elle a sanctionné la déclaration tardive du 15 avril 2015 d'un salarié détaché en mars d'une amende d'un montant de 1 500 euros inférieur au plafond. Elle a sanctionné la déclaration tardive du 1^{er} mai 2015 d'un salarié détaché en mars d'une amende d'un montant de 1 500 euros inférieur au plafond. Elle a sanctionné la déclaration tardive du 18 mai 2015 d'un salarié détaché en avril d'une amende d'un montant de 1 500 euros inférieur au plafond. Elle a sanctionné la déclaration tardive du 19 mai 2015 de deux salariés détachés en février et le 13 mai d'une amende d'un montant de 3 000 euros inférieur au plafond. Elle a sanctionné la déclaration tardive du 4 juin 2015 de trois salariés détachés en mai d'une amende d'un montant de 4 500 euros inférieur au plafond. Elle a sanctionné la déclaration tardive du 2 juillet 2015 de quatre salariés détachés en mai et juin d'une amende d'un montant de 6 000 euros inférieur au plafond. Elle a sanctionné la déclaration tardive du 13 août 2015 d'un salarié détaché en juillet d'une amende d'un montant de 1 500 euros inférieur au plafond. La société requérante n'est donc pas fondée à soutenir que ces amendes dépassaient le plafond alors en vigueur.

10. Par contre, elle a sanctionné la déclaration tardive du 15 juillet 2015 de sept salariés détachés début juillet d'une amende d'un montant de 10 500 euros supérieur au plafond. La société Greenbank Services Limited est donc fondée à en demander la limitation au montant de 10 000 euros.

11. Il résulte enfin des dispositions de l'article L. 1264-3 du code du travail précitées que 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. Il résulte de l'instruction que si la société requérante soutient que le groupe auquel elle appartient a connu, en 2015, des réorganisations importantes et qu'elle a rencontré d'importantes difficultés informatiques, elle ne produit aucune pièce à l'appui de ses allégations. Au demeurant, en prononçant, par sa décision du 8 novembre 2016, une amende administrative d'un montant de 1 500 euros par salarié, alors que le maximum prévu par l'article L. 1264-3 du code du travail est d'au plus 2 000 euros par salarié détaché, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi Bretagne a nécessairement pris en compte le comportement de la société Greenbank Services Limited. Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 1264-3 du code du travail doit, par conséquent, être écarté.

12. Il résulte de ce qui précède que la société Greenbank Services Limited est seulement fondée à demander l'annulation de la décision attaquée qu'en tant que le montant total des sanctions dépasse le montant de 35 000 euros.

Sur les frais liés au litige :

13. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de la société Greenbank Services Limited au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le montant total des sanctions en date du 8 novembre 2016 prises à l'encontre de la société Greenbank Services Limited est réduit à la somme de 35 000 euros (trente cinq mille euros).

Article 2 : La décision du 8 novembre 2016 du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Bretagne est réformée en ce qu'elle a 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,

signé

C. FRABOULET

Le président,

signé

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.