

DÉFENDRE LE FAIBLE FACE AUX

Drôle de métier que celui d'auditeur du travail : d'un côté, il est d'un grand secours au bénéficiaire de l'aide sociale, souvent bien démuni face à l'Onem ou au CPAS ; de l'autre, il défend le « système » contre les « abus » des allocataires sociaux.

Isabelle Philippon (CSCE)

« Nous estimons la demande fondée. Vus tous les éléments versés au dossier, Madame devrait pouvoir bénéficier du revenu d'intégration au taux isolé. » L'homme de loi qui vient de s'exprimer en réponse à la question du juge qui lui demandait son « avis » – il porte également la toge et est assis à la droite du tribunal – est l'auditeur du travail. Pourquoi le juge lui demande-t-il son « avis » sur l'affaire avant de rendre son jugement ? Tout simplement parce que l'auditeur du travail connaît le dossier sur le bout des doigts. Dès le moment où le greffe communique la requête à l'auditeur – il lui communique toutes les requêtes portant sur des litiges en matière de Sécurité sociale ou d'aide sociale ; pas celles qui portent sur le règlement collectif de dettes ni sur les dossiers de contrats de travail –, ce dernier s'affaire pour compléter le dossier.

Rétablir l'équilibre des forces

La requête du justiciable prend souvent la forme d'une simple lettre rédigée en termes laconiques, voire une seule phrase de style « Je ne suis pas d'accord avec la décision du CPAS ». Pour permettre au juge de juger l'affaire en connaissance de cause, et de la façon la plus juste possible, il va falloir étoffer le dossier. « Je prends contact avec le citoyen, je lui explique la procédure, les documents qu'il doit apporter, je l'interroge, bref, j'instruis le dossier », explique Virginie Renard, substitue à l'audi-



Christophe Maes, auditeur du travail à Bruxelles, et sa collègue Virginie Renard, substitue à l'auditorat du travail, craignent qu'on veuille, à l'avenir, limiter le rôle de l'auditorat.

torat du travail de Bruxelles. Les auditeurs du travail « forces entre les grosses institutions et les assurés sociaux », souligne Christophe Maes, auditeur du travail à Bruxelles. « Et aussi de faire en sorte que les dossiers soient traités le plus rapidement possible, ajoute Virginie Renard. Les litiges en matière de Sécurité sociale ou d'aide sociale ont souvent un impact immense sur la vie des gens : il faut donc tout faire pour qu'ils soient traités au plus vite. »

Le gros doigt de l'auditeur

Mais ne nous y trompons pas : si l'auditeur du travail ou son substitut est d'un soutien réel pour le justiciable, il n'est pas pour autant son allié inconditionnel. « Nous faisons en sorte que le citoyen puisse bénéficier de tous ses droits, mais rien que de ces droits. Si le citoyen n'a

« Notre objectif est de permettre au juge de rendre un jugement le plus éclairé, et donc le plus juste, possible. »

torat du travail de Bruxelles. Les auditeurs du travail ont un réel pouvoir d'investigation. Parfois, cela peut paraître très intrusif aux yeux de l'assuré social : l'auditeur peut lui demander des extraits bancaires, une composition de ménage, le contrat de bail, des attestations médicales, etc. « Mais nos demandes sont toujours motivées par l'objectif de permettre au juge de rendre un jugement le plus éclairé, et donc le plus juste, possible. »

Ce pouvoir est aussi un réel atout lorsqu'il s'agit d'obtenir des documents et des renseignements précis de la part des institutions. « Le bénéficiaire de l'aide sociale ou l'assuré social est bien souvent fort démuni face aux grosses machines institutionnelles sociales. Nous savons à qui nous adresser pour obtenir ce dont nous avons besoin. »

« Notre rôle premier est donc de rééquilibrer quelque peu les

□ □ □

PETITE FRAUDE SOCIALE ET HYSTÉRIE

En matière de droits sociaux, le monde politique et le législateur donnent parfois l'impression de favoriser les législations nébuleuses et complexes, qui rendent plus difficile l'accès aux droits. Quand, pour obtenir ses droits, il faut

se livrer à un véritable parcours du combattant, beaucoup de justiciables préfèrent renoncer. « On peut donner l'exemple de la réglementation du chômage et des législations sur les pensions : elles sont devenues largement

INSTITUTIONS, TOUT EN PROTÉGEANT LE « SYSTÈME »

pas droit à une aide sociale, nous allons le dire. Et ce même si le citoyen en question vit une situation dramatique. S'il a fraudé, nous allons faire le gros doigt », précise Virginie Renard. Car, il ne faut pas l'oublier, l'auditorat du travail assume le rôle du « ministère public » auprès du tribunal du travail. Il représente les intérêts de l'Etat, le respect de l' « ordre public » : « *La Sécurité sociale est alimentée par les cotisations de tous les citoyens, et l'aide sociale par les impôts. Il faut donc être très vigilant quant à la bonne utilisation de cet argent, souligne Maes. Il y va de l'intérêt général.* » Ensuite, il y a le droit. Et le droit n'est pas toujours favorable aux citoyens. « *Prenons une personne en situation illégale sur le territoire belge : au regard du droit, il n'a pas droit à l'aide matérielle. Même si nous trouvons cela violent, interpellant, nous ne pouvons pas lui octroyer ce à quoi il n'a pas droit. Ce genre de situation n'est pas facile à vivre, humainement.* »

Une violence institutionnelle « involontaire »

Un métier éprouvant, donc, dans un contexte où le droit des citoyens à vivre dignement devient de plus en plus un « droit budgétaire », un droit valet dont la priorité est de se plier aux restrictions budgétaires. Christophe Maes n'irait cependant pas jusqu'à dire, comme Vincent Fouchet, délégué syndical CSC (lire son interview en p. 73) que les institutions freinent volontairement l'accès aux droits : elles aussi doivent « faire avec » le carcan budgétaire qu'on leur impose. Dans ce cas, comment expliquer que nombre de leurs décisions de refus d'octroi de l'aide soient cassées par le tribunal – Virginie Renard : « *Je dirais qu'un recours devant le tribunal sur deux se solde par un avis favorable au citoyen, contre l'institution* » - ? « *Au moment de prendre leur décision de refus, les institutions ne disposent souvent pas de toutes les informations nécessaires, avance Virginie Renard. Vu l'absence de tel ou tel document dans*

le dossier, document que le bénéficiaire a par exemple omis de transmettre, l'institution ne peut pas octroyer le droit. Car cela, c'est sûr : dans ces matières-là, le doute ne profite pas à l'assuré social ou au bénéficiaire de l'aide. »

Ainsi, « grâce » au recours introduit contre la décision devant le tribunal, l'auditeur va pouvoir se mettre en quête des documents manquants. « *Il arrive alors, bien souvent, qu'au vu de ces nouveaux éléments, les institutions revoient leur décision. Le recours en justice devient alors*

Si l'auditeur du travail ou son substitut est d'un soutien réel pour le justiciable, il n'est pas pour autant son allié inconditionnel.

sans objet. » « *L'information judiciaire permet parfois, tout simplement, de remettre de l'huile dans les rouages de la communication entre les institutions et les citoyens. Quand cela se déroule de la sorte, c'est, pour nous particulièrement motivant* », se félicite Virginie Renard.

La double casquette de l'auditorat

L'auditorat du travail présente décidément bien des particularités. Parmi elles, le fait que l'auditeur soit affublé d'une double casquette : la casquette civile, dont il est question ci-dessus, et une casquette pénale. Revêtu de sa casquette pénale, l'auditeur est compétent pour investiguer dans les dossiers d'infractions relevant du code pénal social et poursuivre, devant le tribunal correctionnel cette fois, les infractions en matière sociale. Plusieurs de nos interlocuteurs, notamment dans les rangs syndicaux, nous ont exprimé leur sentiment que

illisibles, même pour des spécialistes. Il y a aussi une série de questions non réglées et qui continuent à ne pas l'être, et ce de manière probablement volontaire, en raison de leur caractère politiquement sensible. C'est le cas, notamment, de l'aide à apporter aux demandeurs d'asile ou à certaines catégories d'étrangers en séjour illégal », observe

l'ancien magistrat du travail Jean-François Neven.

En revanche, le politique est très soucieux de montrer qu'il lutte avec conviction contre la fraude sociale, que l'on déploie tous les moyens de contrôle, y compris les plus discutables, les plus intrusifs, que l'on se rend au domicile des chômeurs ou des bénéficiaires du revenu d'intégra-

tion sociale (l'ex-minimex), pour vérifier s'ils vivent bien seuls ou cohabitent, que l'on scrute leurs consommations d'eau et d'énergie, que l'on charge les facteurs et factrices de contrôler le domicile des bénéficiaires de la garantie de revenu aux personnes âgées (Grapa), comme le prévoit un arrêté royal de 2018 entré en vigueur le 1^{er} juillet dernier. « *La petite fraude sociale,*

celle dont pourraient se rendre coupables les petites gens qui peinent à nouer les deux bouts, suscite une sorte d'hystérie. Chaque bénéficiaire d'un revenu de remplacement ou d'une aide sociale est vu comme un suspect potentiel. Je ne dirais pas que l'on met la même énergie à lutter contre les fraudeurs fiscaux... », conclut Neven. **I.Ph.**

⇒ la justice mettait moins d'enthousiasme à condamner pénalement les gros fraudeurs qu'à sanctionner les « petits » (lire les propos de Thierry Vandendooren – FGTB – ci-dessous). Contrairement aux affaires que nous traitons au civil – où c'est le citoyen qui doit prouver qu'il a bien droit à l'aide ou l'assurance sociales – en matière pénale, c'est à la justice de prouver l'infraction : la charge de la preuve est inversée par rapport au civil. Il faut donc avoir un dossier en béton avant de poursuivre quelqu'un en correctionnel », avance Maes et Renard. En fonction des ressources disponibles, l'auditorat choisit donc ses priorités, et réservera ses énergies à la lutte contre la « grosse » fraude sociale : négriers de la construction, montage de fausses entreprises délivrant de faux contrats de travail, arnaque organisée à l'ONSS, etc. La première cause de la relative carence de l'appareil pénal est donc d'abord d'ordre quantitatif. « La répression touche essentiellement les faits plus graves, où les infractions sociales se situent dans un ensemble criminel plus vaste, estime Paul Palsterman, juge social à la cour du travail (1). Si l'on élargit le champ de la répression, des milliers d'affaires supplémentaires devraient être jugées devant les tribunaux. Or chaque tribunal n'est en mesure de juger que quelques dizaines d'affaires sociales par an. »

Deux poids, deux mesures ?

Il arrive donc assez régulièrement qu'un dossier de fraude avérée soit néanmoins classé sans suite, parce jugé de trop peu d'importance : « L'inspection sociale fait une descente dans un restaurant, et constate que le restaurateur emploie des travailleurs au noir : c'est de la fraude. Mais parfois, au vu des éléments du dossier (absence d'antécédent, faible nombre d'infractions constatées, etc.), il est néanmoins possible que celui-ci ne soit pas envoyé devant le tribunal correctionnel. Il sera alors classé sans suite. Mais cela ne veut pas dire qu'il n'y aura au-



Face aux grandes institutions de Sécurité sociale tel l'Onem, le citoyen est bien souvent démuné.

cune conséquence pour le restaurateur ! Il devra payer une lourde amende administrative, et s'acquitter de toutes les cotisations sociales patronales depuis le début du mois : cela se chiffre en plusieurs milliers d'euros, ce n'est pas rien... », insiste Virginie Renard.

Certes. Mais le travailleur pris à travailler au noir, pour peu qu'il soit chômeur, devra pour sa part rembourser les allocations de chômage indûment perçues et, en plus, se verra privé d'allocations pendant parfois un an ! Le restaurateur, lui, continuera de percevoir le revenu lié à son activité. « Il ne faut pas croire que l'on s'acharnerait davantage contre les "petits" que contre les "puissants", réfute Christophe Maes : le chômeur bénéficiera, lui aussi, d'un sans suite au niveau pénal. Bien sûr, il devra rembourser les allocations auxquelles il n'avait pas droit, et sera frappé d'une amende administrative. » « Et, ajoute Virginie Renard, au tribunal du travail, là où sera traité le recours contre la sanction du chômeur s'il décide d'aller en justice, j'objectiverai la sanction au regard de la faute, et souvent je la ramènerai à une plus juste proportion

UNE AMENDE POUR L'EMPLOYEUR,

Ce qui révolte particulièrement Thierry Vandendooren, plaideur à la FGTB Bruxelles, centrale Horval (1) ? L'injustice. Et, dans son métier, il en voit tous les jours un paquet. La justice du travail est censée rétablir quelque peu l'équilibre dans les rapports entre les patrons et les travailleurs. Les juges font ce qu'ils peuvent. Ils sont généralement à l'écoute, mais leurs moyens sont dérisoires. Il en va de même de ceux qui exercent les contrôles – l'Inspection sociale notamment qui manque également de moyens), l'Onem, l'ONSS, etc. – , et cela ne contribue pas vraiment à rétablir l'égalité. Que se passe-t-il, par exemple, lorsqu'un restaurant est contrôlé et que l'on constate qu'une personne y travaille alors que la « Dimona » (NDLR : la « déclaration immédiate d'emploi », qui doit être signée avant que le travailleur n'entame ses heures de boulot) n'a pas été remplie ? La loi prévoit que si l'activité du travailleur n'a pas fait l'objet d'une Dimona, alors ce dernier est considéré *de facto* comme un travailleur bénéficiant d'un CDI à temps plein : normalement, donc, l'employeur en faute devrait être contraint de rédiger

un contrat en bonne et due forme. « Mais cela n'arrive jamais », s'énerve Vandendooren. Au lieu de se retrouver avec une condamnation et un casier judiciaire, le patron écope le plus souvent d'une simple amende administrative, entre 2.400 et 3.000 euros. Cela peut paraître beaucoup, mais par rapport aux revenus générés par le restaurant, cela ne pèse généralement pas grand-chose. »

Ensuite, l'auditeur qui a instruit le dossier – l'auditeur a en effet une double casquette, pénale et civile - regarde ce qui, dans le dossier, concerne la justice du travail. Et là, malheur au travailleur non déclaré s'il est par ailleurs chômeur : il perd généralement le droit à ses allocations de chômage pendant en moyenne trente-neuf semaines. « Pour une personne vivant déjà en situation précaire, vous imaginez l'impact que ça a, être privé de ressources pendant près de dix mois ??! Comparé à ça, l'amende dont écope le patron, ce n'est pas grand-chose ! » La lutte contre la grande fraude sociale ? Vandendooren en connaît les limites. « J'ai des tas de dossiers en béton, prouvant la fraude sociale qui sévit dans le secteur

en raccourcissant la période pendant laquelle le chômeur sera privé de ses allocations. »

Des moyens riquiquis...

L'auditorat du travail ne fait pas exception à ce qui, dans le monde de la justice, s'apparente à la règle : le manque de moyens s'y fait cruellement sentir. En termes humains, d'une part : « On est vraiment à la corde partout, aussi bien du côté des magistrats que du côté des collaborateurs administratifs ». En cause, le cadre chroniquement sous-alimenté par le politique, auquel s'ajoute la crise des vocations : « Le métier de magistrat n'est plus attractif, il y a beaucoup moins de vocations que par le passé. Quand des places sont déclarées vacantes, il est de plus en plus difficile de trouver des candidats pour les occuper », s'inquiète Virginie Renard. Et en termes matériels, de l'autre : l'informatique est poussive – « Le système date de Mathusalem et, ce matin encore, durant des heures, nous avons été privés d'internet » -, la bibliothèque indigente – « Comparé aux services de documentation dont bénéficient certains cabinets d'avocats, chez nous, on est obligés de composer avec des bouts de ficelle ».

... et une épée de Damoclès

Mais une menace plus sourde pèse encore sur l'avenir de l'auditorat du travail. Explications. En 2015, le législateur a modifié de manière substantielle la règle en vertu de laquelle le greffe communique ou non, la requête à l'auditorat du travail. Avant cette date, c'était la loi qui définissait précisément quelles matières - notamment liées aux litiges de Sécurité et d'aide sociales - devaient automatiquement lui être communiquées afin qu'il puisse instruire les dossiers et participer à l'audience. Autrement dit, les matières « communi-

cables » étaient clairement identifiées.

Mais voilà. : désormais, c'est le collège des procureurs généraux qui décide, par la voie d'une circulaire, pour quelles matières civiles est requise l'intervention de l'auditeur. « Ce changement traduit clairement une volonté politique de pouvoir, le cas échéant, réduire les missions civiles de l'auditorat du travail », estime Christophe

En ces temps de restrictions budgétaires, la tentation est grande de réduire les missions civiles des auditeurs du travail : cela ne jouerait pas en faveur des plus faibles.

Maes. En ces temps de restrictions budgétaires et de raréfaction des moyens humains, la tentation pourrait être grande, en effet, de favoriser les missions pénales des auditeurs du travail, au détriment de leurs missions civiles.

Certes, la première circulaire émise par le collège des procureurs généraux n'a pas modifié le contour des matières qui requièrent l'intervention de l'auditeur. « Mais cela reste une épée de Damoclès au-dessus de la tête de l'auditorat. » Et, par conséquent, au-dessus du justiciable peu outillé pour faire le poids aux grosses institutions sociales, et pour lequel le rôle de l'auditeur du travail est bien souvent vital... □

(1) « Les juridictions du travail et la réforme de la justice », Paul Palsterman, Courrier hebdomadaire du Crisp, n°1666-1667, 2000.

ET ÇA S'ARRÊTE LÀ



L'Horeca, la construction et le nettoyage de bureaux : les trois secteurs les plus gangrenés par la fraude sociale.

de l'Horeca, dans le chef des employeurs. Et cela débouche sur quoi ? La plupart du temps, sur rien : l'Inspection sociale n'a pas les moyens, le fameux Service d'information et de recherche sociale (SIRS) censé coordonner les services d'inspection sociale ne joue pas son rôle. Résultat : on réalise de temps en temps un grand "coup", comme le dossier Cachalot (2) mais, pour un dossier emblématique de ce type, des centaines d'autres dossiers de fraude sont classés sans suite. » □ I.Ph.

(1) La centrale Horval est principalement active dans les secteurs de l'industrie et du commerce alimentaire, de l'Horeca, de l'interim, des aides familiales et titres services.

(2) Ventes de fausses fiches de paie, de faux C4 et de faux contrats : Il s'agissait d'un dossier de fraude sociale tellement énorme, qui a eu cours de 2001 à 2012, qu'il avait été baptisé « Cachalot ». Une quinzaine de patrons de sociétés fictives avaient vendu de fausses fiches de paie, de faux C4 et de faux contrats d'emplois concernant 2.996 relations de travail. Les personnes munies de ces documents pouvaient donc toucher diverses allocations après la perte de leur « travail ». L'affaire a été jugée, au pénal, en mars 2015.