

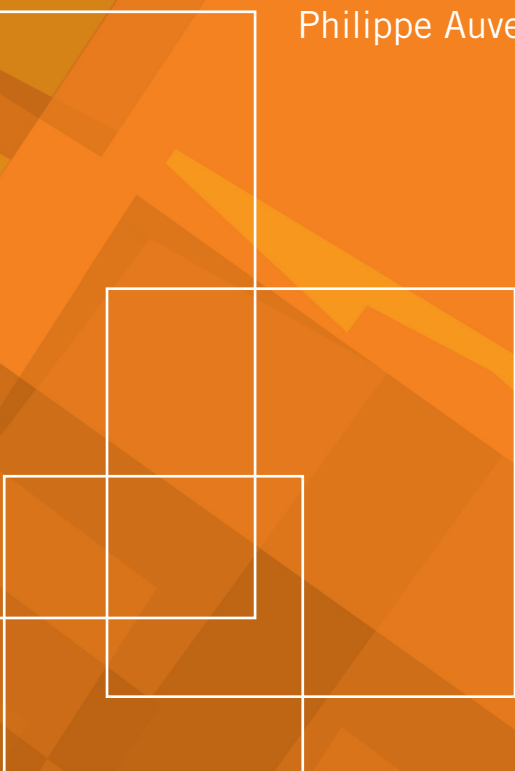


Bureau
international
du Travail
Genève

LAB/ADMIN

Etude sur les sanctions et mesures correctives de l'inspection du travail: le cas de la France

Philippe Auvergnon



**Programme d'administration et d'inspection du travail
LAB/ADMIN**

**Etude sur les sanctions et mesures correctives
de l'inspection du travail: le cas de la France**

Philippe Auvergnon

Organisation internationale du Travail – Genève

Avril 2011

Copyright © Organisation internationale du Travail 2011
Première édition 2011

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n^o 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leurs ont été octroyés. Visitez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Données de catalogage avant publication du BIT

Auvergnon, Philippe

Etude sur les sanctions et mesures correctives de l'inspection du travail : le cas de la France / Philippe Auvergnon ; Bureau international du Travail. - Genève: ILO, 2011
1 v.

ISBN: 9789222249121 (print) ; 9789222249138 (web pdf)

International Labour Office

inspection du travail / administration du travail / sanction / procédure judiciaire / législation du travail / commentaire / France

04.03.5

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org.

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns.

Imprimé en Suisse

Table des matières

Introduction	1
1. Les fondements légaux de l'intervention de l'inspection du travail	3
1.1. Les fondements normatifs du relevé et du signalement des infractions pouvant conduire à sanctions pénales	4
1.1.1. Le champ et les agents du constat par procès-verbal d'une infraction	4
1.1.2. Le «signalement» d'une infraction au procureur de la République.....	6
1.2. Les fondements juridiques et limites du pouvoir de saisine du juge civil	6
1.2.1. Le référé «hygiène et sécurité».....	6
1.2.2. Le référé «accident du travail»	7
1.2.3. Le référé «entreprise de travail temporaire».....	7
1.2.4. Le référé «repos dominical»	8
1.3. Le fondement et l'étendue du pouvoir de «sanctions administratives»	8
2. La nature et la portée des pouvoirs de l'inspection du travail en cas d'infraction	10
2.1. Les réponses possibles des inspecteurs du travail face à l'infraction	10
2.1.1. La lettre d'observations	10
2.1.2. La mise en demeure.....	11
2.1.3. La décision d'arrêt de travaux ou d'activité	12
2.1.4. La saisine du juge des référés	13
2.1.5. Le relevé d'infraction(s) par procès-verbal	14
2.1.6. Le signalement au procureur de la République	15
2.2. Les effets sur la sanction de la gravité ou de la répétition de l'infraction	16
2.3. La liberté d'avertir et conseiller plutôt que de proposer des poursuites	17
2.4. Les sanctions pour entrave ou «pression» sur les inspecteurs de travail	19
2.5. L'absence de mécanisme automatique d'ajustement du taux des amendes.....	21
2.6. Les variables de détermination de l'adéquation de la sanction et du <i>quantum</i> des amendes	22
2.7. Le suivi des procédures engagées, des sanctions infligées et de leur mise en œuvre par l'inspecteur du travail	23
3. Les caractéristiques principales du processus de poursuite en cas d'infraction.....	24
3.1. L'amorce des poursuites judiciaires et le rôle de l'inspecteur du travail.....	24
3.2. Les possibilités d'implication des partenaires sociaux dans les poursuites	25
3.3. A propos du caractère opportun, accessible ou coûteux des poursuites	27
3.4. L'éventuelle contribution de l'inspection du travail en cours de procédure.....	28
3.5. Les choix possibles du Parquet, en charge de l'engagement (ou non) des poursuites ²⁹	
3.6. Les relations entre l'inspection du travail et le Parquet sur les suites des procès-verbaux d'infraction.....	31
3.7. Le rôle marginal de l'inspecteur du travail dans la mise en œuvre de la décision du tribunal.....	33
3.8. Les possibilités de recours et d'appels.....	34

4.	Les possibilités de simultanéité des procédures administratives, civiles et pénales	35
5.	Les informations statistiques sur les poursuites et les sanctions	36
5.1.	Les suites données à son intervention par l'inspection du travail.....	36
5.2.	La relativité de l'impact financier des contrôles d'inspection du travail au regard d'autres types de contrôles.....	37
5.3.	Les difficultés d'identification de tendances quant au nombre et au type d'infractions rencontrées.....	39
5.4.	Les infractions les plus communément rencontrées et/ou relevées	40
5.5.	L'absence d'affectation des amendes à l'inspection ou au Ministère du Travail	41
5.6.	Les suites pénales de l'intervention de l'inspection du travail et leurs résultats	42
5.7.	La difficile identification de tendances quant aux suites judiciaires de l'intervention de l'inspection du travail.....	45
6.	L'intervention des partenaires sociaux.....	45
6.1.	L'intervention spécifique des partenaires sociaux dans le processus de sanction	45
6.2.	Les points de vue des organisations d'employeurs et de salariés sur les sanctions ..	49
6.3.	L'absence d'accord entre partenaires sociaux et inspection du travail sur des programmes de prévention.....	52
7.	Les approches proactives et innovatrices en matière de sanctions.....	53
8.	L'esquisse de processus d'inspection transnationale	55
	Conclusion.....	57
	Bibliographie.....	61
	Annexe 1 - Instruction technique DAGEMO/MICAPCOR/2002/03 du 28 mars 2002 relative aux procès-verbaux de l'Inspection du travail.....	65
	Annexe 2 - Note d'orientation: Ministère de la Justice – Ministère de l'Emploi et de la Solidarité/2002/04 du 28 mars 2002	90
	Annexe 3 - Circulaire DACG ministère de la Justice du 16 mars 2004 relative à la politique pénale en matière de réponses alternatives aux poursuites.....	96
	Annexe 4 - Note DGT/SAT/DAP du 14 mars 2007 relative à la mise en place d'un observatoire des suites pénales réservées aux procès-verbaux de l'Inspection du travail.....	108

Introduction

Le droit du travail a connu en France au cours des dernières années des évolutions majeures dans la quasi-totalité de ses champs d'application (formes et rupture du contrat de travail, durée du travail, représentativité syndicale, négociation collective, ...). Par ailleurs, le Code du travail, instrument du quotidien de l'inspecteur du travail, a fait l'objet d'une recodification intégrale, reconnue comme «à droit constant»¹, c'est-à-dire comme constituant une rupture dans la forme, mais pas dans le fond². Le contenu des textes antérieurs est repris dans le nouveau code, à l'exception des textes obsolètes, de sorte que le droit positif (ensemble des règles juridiques en vigueur) demeure. L'une des principales modifications porte sur le plan du code, tant pour la partie législative que pour la partie réglementaire. Le nouveau code du travail contient donc plus d'articles que l'ancien³ et sa numérotation passe de trois à quatre chiffres⁴. Certaines dispositions qui n'étaient pas codifiées ont été intégrées dans le nouveau code⁵, des corrections et des mises à jour ont eu lieu, certains termes ont été remplacés par d'autres jugés plus actuels⁶, certains articles de l'ancien code ont été déplacés dans d'autres codes, jugés plus appropriés pour les accueillir⁷. Des corrections ont eu lieu concernant des renvois d'articles vers d'autres codes qui avaient eux-mêmes été modifiés depuis 1973, date de la précédente recodification du Code du travail.

En ce qui concerne les sanctions pénales encourues en cas d'infraction, elles font désormais l'objet d'une subdivision qui leur est propre, en général en fin de chapitre. Il est à noter qu'il n'est pas toujours spécifié dans le nouveau code du travail que les peines d'amende et d'emprisonnement sont doublées en cas de récidive, en application du Code pénal et sauf dispositions contraires. Il y a eu là un choix d'écriture qui n'emporte pas véritablement de conséquences⁸; il ne témoigne pas nécessairement d'une volonté politique d'afficher un droit et une inspection du travail potentiellement «moins répressifs». On peut toutefois regretter ce «profil bas» en matière d'indication des sanctions, singulièrement en

¹ Conseil constitutionnel, Décision n° 561 du 17 janvier 2008 (*Cf. not. Bernaud, V., Recodification ou décodification du droit du travail? Le Conseil constitutionnel a tranché, Droit social 2008, p. 424*).

² Cette recodification «à droit constant» n'en a pas moins fait l'objet de vifs débats (*Cf. not. Dockès E., La décodification du droit du travail, Droit social 2007, p. 388; Combrexelle J.-D., Une réponse adaptée à un besoin manifeste, Revue de Droit du Travail 2007, p. 356; Radé Ch., Le nouveau Code du travail et la doctrine: l'art et la manière, Droit social 2007, p. 513*).

³ Plus de 3 500 articles contre 1 891 dans la version précédente du Code du travail.

⁴ Partie/livre/titre/chapitre.

⁵ *Cf. not. La loi de 1978 sur la mensualisation de la rémunération.*

⁶ Par exemple, le terme «délai congé» laisse place au terme «préavis».

⁷ Par exemple, les dispositions relatives aux cotisations sociales ont été déplacées dans le Code de la sécurité sociale.

⁸ La suppression de la mention expresse du quantum de la peine encourue en cas de récidive résulte de ce que cette mention est redondante avec l'article 132-10 du Code pénal, de portée générale. http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Note_methodologique_usage_nouveau_code_du_travail.pdf.

ce qui concerne l'obstacle aux fonctions de l'inspection du travail⁹; on sait en effet le traumatisme subi par l'inspection française après le meurtre de deux agents de contrôle par un chef d'entreprise en 2004¹⁰. Ces faits tragiques illustrent en tous cas les difficultés d'une mission de contrôle dont n'est jamais véritablement absente l'hypothèse de sanctions.

Dans un tel contexte et surtout après qu'ait été reconnue la responsabilité de l'Etat du fait de sa carence fautive à prendre les mesures de prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante¹¹, un rapport remarquable sur l'inspection du travail est intervenu en 2005¹²; il a très largement inspiré un Plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail présenté en 2006¹³. Outre l'annonce de la création de 700 postes sur cinq ans, on a alors visé à systématiser une «politique du travail» dégagant notamment des priorités pour le contrôle, ainsi qu'à améliorer le régime des sanctions afin de garantir l'effectivité du droit et l'efficacité des contrôles¹⁴. L'action pénale est alors présentée «comme constituant le cœur du dispositif de sanctions en droit du travail. Il s'agit de conforter et renforcer les sanctions pénales, en particulier pour les infractions graves»¹⁵. Pour ce faire, on informe que «le ministère tentera d'obtenir de la Chancellerie et des Parquets la définition d'une véritable politique pénale du travail. Un observatoire des suites pénales au niveau national est mis en place (...). Ces actions visent à proposer au Parlement un renforcement des sanctions pénales dans les cas graves»¹⁶. Par ailleurs, on annonce que «les sanctions administratives doivent constituer un complément aux sanctions pénales». Il s'agirait d'assurer leur développement dans le domaine «contraventionnel», «le choix de la voie des sanctions administratives plutôt que pénales serait privilégié dès lors que serait renforcée l'effectivité, notamment chaque fois que l'on considère que leur mise en œuvre est mieux appropriée que la sanction pénale et de nature à conduire le contrevenant à régulariser plus rapidement la situation»¹⁷. Les thuriféraires des sanctions administratives semblent toutefois, à ce jour, devoir se contenter d'un tel effet d'annonce.

⁹ Article L. 8114-1 du Code du travail.

¹⁰ Le jeudi 2 septembre 2004 à Saussignac en Dordogne, Sylvie Trémouille, contrôleur du travail, et Daniel Buffière, agent du service de contrôle de la Mutualité sociale agricole, ont été assassinés lors d'une inspection dans une exploitation agricole par le chef d'entreprise.

¹¹ Conseil d'État 3 mars 2004 (Cf. <http://www.conseil-etat.fr/cde/node.php?articleid=499>).

¹² Bessière J., L'inspection du travail, Rapport au ministre délégué aux Relations du travail, 2005, p. 128.

¹³ Cf. Conférence de presse sur le plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail du ministre Gérard Larcher du 9 mars 2006.

¹⁴ Kapp Th., Ramackers P., Terrier J.-P., Le système d'inspection du travail en France, Missions, statuts, moyens et fonctionnement, INTEFP Ed. Liaisons, 2009, p. 39; la réforme de l'inspection du travail induite a fait l'objet de critiques (Cf. not. Tiano V., La réforme contestée de l'inspection du travail, Droit social, 2006, p. 662).

¹⁵ Kapp Th., Ramackers P., Terrier J.-P., *op. cit.*, p. 40.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Idem.* Certaines réflexions antérieures trouvent ici indéniablement un écho (Cf. Michel J., Quelques réflexions sur une évolution possible des sanctions en droit du travail, Droit social 2004, p. 81).

En lien avec le plan de modernisation de l'inspection du travail, mais aussi dans le cadre de la «Révision Générale des Politiques Publiques», une fusion des inspections du travail du régime général, de l'agriculture et des transports a été décidée à la fin de 2007; les travaux préparatoires ont abouti à un décret du 30 décembre 2008¹⁸ qui fonde la réforme sur deux principes: d'une part l'unicité d'un service d'inspection du travail, d'autre part la souplesse dans l'organisation pour tenir compte de l'histoire, des cultures, des attentes des usagers, des compétences à préserver ou à construire. La structure du service unique d'inspection du travail a été progressivement mise en place en 2009, pour être définitivement opérationnelle en 2010. On ne saurait enfin oublier dans ce rappel succinct des débats et évolutions concernant l'inspection du travail en France ces dernières années, d'indiquer la création d'un Conseil national de l'inspection du travail¹⁹ ainsi que l'adoption de «Principes de déontologie pour l'inspection du travail»²⁰, fortement empreints de références aux conventions internationales ratifiées par la France²¹.

Ce contexte «français» étant succinctement rappelé, on tentera plus avant de répondre aux questions proposées par le Bureau international du Travail, en traitant successivement des fondements légaux de l'intervention de l'inspection du travail (1), de la nature et de la portée des pouvoirs de l'inspection du travail en cas d'infraction (2), des caractéristiques principales du processus de poursuite des infractions (3) des possibilités de simultanéité des procédures administratives, civiles et pénales (4), des informations statistiques sur les poursuites et les sanctions (5), de l'intervention des partenaires sociaux (6), des approches proactives et innovatrices en matière de sanctions (7) et, enfin, de l'esquisse de processus d'inspection transnationale (8).

1. Les fondements légaux de l'intervention de l'inspection du travail

L'article L. 8112-1 du Code du travail français pose le principe général selon lequel «Les inspecteurs du travail sont chargés de veiller à l'application des dispositions du code du travail et des autres dispositions légales relatives au régime du travail, ainsi qu'aux stipulations des conventions et accords collectifs de travail (...)»²². Dans le cadre de cette mission attribuée par la loi, l'inspection du travail française contribue tout d'abord à la prise de sanctions pénales, en utilisant son pouvoir de relever et de signaler des infractions (1.1). Elle peut également, même si c'est plus rarement, saisir le juge en vue de sanctions civiles (1.2). Enfin, l'inspection du travail s'est vu reconnaître le pouvoir de prendre des décisions en matière de santé et de sécurité, dans quelques hypothèses précises, improprement regardées comme des «sanctions administratives», l'hypothèse de ces dernières restant pour le moins limitée (1.3).

¹⁸ Décret du 30 décembre 2008 relatif à la fusion des services d'inspection du travail; Arrêté ministériel du 30 décembre 2008 relatif à la fusion des services d'inspection du travail; Circulaire du 10 octobre 2008 relative à l'organisation territoriale de l'inspection du travail dans le cadre de la fusion des services.

¹⁹ Décret du 2 mars 2007 instituant un Conseil national de l'inspection du travail.

²⁰ Ministère du Travail, Principes de déontologie pour l'inspection du Travail, DGT 2010, p. 78.

²¹ Plus précisément les Conventions OIT n° 81, ratifiée en 1950, et n° 129, ratifiée en 1972 (Cf. not. Chetcuti C., A propos de la convention 1981, RFAS 1992, n° 4, p. 3.; Jemmaud A., Sur l'applicabilité en France des conventions internationales du travail, Droit social 1986, p. 399).

²² Chetcuti C., Réflexions sur l'inspection du Travail, Droit social 1976, p. 19; du même auteur: Brefs propos sur les modalités d'intervention de l'inspection du Travail, Droit social 1984, p. 464.

1.1. Les fondements normatifs du relevé et du signalement des infractions pouvant conduire à sanctions pénales

On doit ici distinguer les textes habilitant spécifiquement les agents d'inspection du travail à constater les infractions par procès-verbal, de l'obligation de signalement des infractions pesant sur tous les fonctionnaires et agents publics.

1.1.1. Le champ et les agents du constat par procès-verbal d'une infraction

Sur la lancée de l'attribution d'une compétence générale à l'inspection du travail en matière de surveillance de l'application de dispositions du code du droit du travail et, plus généralement, de droit du travail, le Code du travail précise que les inspecteurs du travail «sont également chargés, concurremment avec les officiers et agents de police judiciaire, de constater les infractions à ces dispositions et stipulations»²³. Par ailleurs, il est prévu que les inspecteurs du travail constatent également diverses infractions²⁴ en matière de discriminations²⁵ ainsi qu'aux conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité des personnes²⁶ visées par le Code pénal, les infractions aux mesures de prévention édictées par les caisses régionales d'assurance maladie et étendues sur le fondement de l'article L. 422-1 du Code de la sécurité sociale ainsi que celles aux dispositions relatives à la déclaration des accidents du travail et à la délivrance d'une feuille d'accident²⁷, les infractions aux dispositions relatives à l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif²⁸, les infractions relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France²⁹, certaines infractions visées par le Code de la consommation³⁰ et, enfin, certaines infractions du Code du commerce³¹.

Une série de dispositions précisent les compétences «*ratione loci*» des inspecteurs du travail placés sous l'autorité du ministre chargé du travail³² qui sont compétents sauf

²³ Article L. 8112-1 du Code du travail. Cf. not. Bouchard V., Des pouvoirs de police judiciaire de l'inspecteur du travail, *Revue de sciences criminelles* 2005, p. 273.

²⁴ Article L. 8112-2 du Code du travail.

²⁵ Article 225-2, 3^o et 6^o du Code pénal.

²⁶ Articles 225-13 à 225-15-1 du Code du pénal.

²⁷ Articles L. 441-2 et L. 441-5 du Code de la sécurité sociale.

²⁸ Article L. 3511-7 du Code de la santé publique.

²⁹ Articles L. 622-1 et L. 622-5 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

³⁰ Cf. Infractions de la Section 4 du chapitre V du titre I du livre 1^{er} relatives à la certification des services et produits autres qu'alimentaires, ainsi que du livre 2 relatives à la conformité et la sécurité des produits et des services du Code de la consommation.

³¹ Cf. Articles L. 123-10 à L. 123-11-1 du Code de commerce (infractions relatives à la domiciliation des personnes immatriculées au registre du commerce et des sociétés).

³² Dispositions placées dans la partie réglementaire du Code du travail avec la nouvelle codification entrée en vigueur le 1^{er} mai 2008.

dispositions particulières à certains établissements ou entreprises³³ dans lesquels les missions d'inspection du travail sont exercées par d'autres agents, ainsi pour les mines et les carrières³⁴, pour les industries électriques et gazières³⁵, pour les établissements de la défense³⁶.

Dans le même sens, «Dans les entreprises de chemin de fer d'intérêt général, de voies ferrées d'intérêt local, les entreprises de transports publics par véhicules routiers motorisés, les entreprises de transports et de travail aériens et les entreprises, autres que les entreprises de construction aéronautique exerçant leur activité sur les aérodromes ouverts à la circulation publique, soumises au contrôle technique du ministère chargé des transports, les missions d'inspection du travail sont exercées par les inspecteurs et contrôleurs du travail placés sous l'autorité du ministre chargé des transports»³⁷. En revanche, «Pour l'inspection du travail des établissements soumis au contrôle technique du ministère chargé des transports, autres que ceux mentionnés (plus haut), les inspecteurs et contrôleurs du travail des transports cités à cet article sont placés sous l'autorité du ministre chargé du travail»³⁸.

De façon générale, «Les inspecteurs du travail, les contrôleurs du travail et les fonctionnaires de contrôle assimilés constatent les infractions par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire³⁹. Ces procès-verbaux sont transmis au procureur de la République. Un exemplaire est également adressé au représentant de l'Etat dans le département. En cas d'infraction aux dispositions relatives à la durée du travail, un exemplaire du procès-verbal est remis au contrevenant»⁴⁰. On relèvera que si les inspecteurs du travail sont chargés de constater par procès-verbal les infractions concurremment avec les officiers et agents de police judiciaire (policier, gendarme) ce qui peut en pratique poser parfois problème, en revanche des membres de leur hiérarchie ne peuvent se substituer à eux dans la constatation par voie de procès-verbal des infractions⁴¹.

In fine, on soulignera qu'en France, contrairement à des fonctionnaires d'autres administrations (douanes, eaux et forêts, ...), les inspecteurs du travail ne se sont pas vus confier par la loi l'exercice proprement dit de l'action publique. Ils «n'ont pas qualité pour engager les poursuites relatives aux infractions qu'ils sont chargés de constater»⁴²; pareille initiative n'appartient qu'au seul procureur de la République, conformément aux dispositions de l'article 40 alinéa 1 du Code de procédure pénale.

³³ Article R. 8111-1 du Code du travail.

³⁴ Article R. 8111-8.

³⁵ Article R. 8111-10.

³⁶ Article R. 8111-12.

³⁷ Article R. 8111-4.

³⁸ Article R. 8111-5.

³⁹ Cf. not. Cohen M., Les effets d'un procès-verbal d'un inspecteur du travail, Droit social 1997, p. 456.

⁴⁰ Article L. 8113-7.

⁴¹ Cf. Conseil d'Etat, 3 octobre 1997, Mme Gaillard-Bans, Recueil Lebon, p. 332.

⁴² Cass. crim., 26 septembre 1995, Bull. crim. 1995 n° 287, p. 794; plus généralement voir: Gaudemet Y., Les limites des pouvoirs des inspecteurs du travail, Droit social 1984, p. 446.

1.1.2. Le «signalement» d'une infraction au procureur de la République

Aux termes de l'article 40, alinéa 2, du Code de procédure pénale, «toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs».

L'ensemble des fonctionnaires voire des agents publics apparaissent concernés par ce texte dont les termes paraissent traduire une obligation absolue d'information. Le Conseil d'Etat a eu toutefois l'occasion de reconnaître à «l'autorité, à l'officier public ou au fonctionnaire» qui a connaissance d'un crime ou d'un délit un pouvoir d'appréciation soumis au contrôle de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation⁴³. Néanmoins, si les infractions sont «suffisamment établies» et portent une «atteinte suffisamment caractérisée», l'autorité administrative ou le fonctionnaire n'aura d'autre choix que d'en aviser le procureur de la République. La solution n'est pas très éloignée de celle concernant la liberté d'appréciation spécifique à l'inspecteur du travail⁴⁴. On ne saurait que rappeler que l'inspecteur du travail n'est pas un fonctionnaire comme un autre. Il est le seul fonctionnaire bénéficiant dans son activité de contrôle des dispositions des conventions OIT n° 81 et n° 129, lesquelles lui reconnaissent, dans le cadre de ses seules fonctions de contrôle, une liberté d'appréciation⁴⁵. En pratique, si la connaissance d'un «délit» peut faire partie du quotidien d'un inspecteur du travail, celle d'un «crime» sera des plus exceptionnelles et ne donnera pas lieu, évidemment, à «liberté d'appréciation»⁴⁶. En réalité la question qui se pose est de savoir non pas ce qu'imposerait de particulier à l'inspecteur du travail l'article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale mais bien celle de savoir s'il y a là un instrument utilisable dans le cadre de sa mission de contrôle du travail⁴⁷.

1.2. Les fondements juridiques et limites du pouvoir de saisine du juge civil

Il importe de préciser d'emblée que les dispositions législatives habilitant les inspecteurs du travail à saisir le juge (civil) des référés, c'est-à-dire de l'urgence, sont relativement rares. On en compte quatre concernant l'hygiène et la sécurité, l'hypothèse d'un accident du travail, l'entreprise de travail temporaire et le repos dominical.

1.2.1. Le référé «hygiène et sécurité»

La procédure de référé, susceptible d'être engagée par l'inspecteur du travail devant le tribunal de grande instance, en matière d'hygiène et de sécurité est principalement prévue à l'article L. 4732-1 et L. 4732-2 du Code du travail. Sont ici visées deux situations

⁴³ Conseil d'Etat, Sect., 27 octobre 1999, Solana, Recueil Lebon, p. 333.

⁴⁴ Cf. *infra* point 2.3.

⁴⁵ Cf. not. BIT, Inspection du travail, Etude d'ensemble relative aux conventions sur l'inspection du travail, Conférence internationale du Travail, 95^e session, BIT, Genève, 2006, p. 171.

⁴⁶ Ex. Cas de viol d'une salariée sur le lieu de travail.

⁴⁷ Cf. *infra* point 2.1.

différentes, d'une part une situation générale de risques sérieux d'atteinte à l'intégrité physique du travailleur, d'autre part une situation particulière d'un tel risque propre aux opérations de bâtiment et de génie civil⁴⁸. Le juge peut «ordonner toutes mesures propres à faire cesser le risque», telles que la mise hors service, l'immobilisation, la saisie des matériels, machines, dispositifs, produits ou autres, lorsque l'inspecteur du travail a constaté un risque sérieux d'atteinte à l'intégrité physique d'un travailleur résultant de l'inobservation des dispositions précisément visées. Le juge peut également ordonner la fermeture temporaire d'un atelier ou chantier. Enfin, dans le cas notamment de chantiers de bâtiment, il peut également ordonner la mise en œuvre effective d'une coordination en matière de sécurité et de santé sur le chantier ou la détermination de délais de préparation et d'exécution des travaux compatibles avec la prévention des risques professionnels. Dans tous les cas, le juge des référés peut assortir sa décision d'une astreinte qui est liquidée au profit du Trésor.

1.2.2. Le référé «accident du travail»

En cas de survenance d'un accident du travail «dans une entreprise où ont été relevés des manquements graves ou répétés aux règles de santé et sécurité au travail, la juridiction saisie, qui relaxe la ou les personnes physiques poursuivies sur le fondement des articles 221-6, 221-19 et 221-20 du Code pénal, fait obligation à l'entreprise de prendre toutes mesures pour rétablir des conditions normales de santé et sécurité au travail»⁴⁹. La juridiction «enjoint à l'entreprise de présenter, dans un délai qu'elle fixe, un plan de réalisation de ces mesures». Il est alors prévu que «Le contrôle de l'exécution des mesures prescrites est exercé par l'inspecteur du travail» et que «s'il y a lieu, celui-ci saisit le juge des référés, qui peut ordonner la fermeture totale ou partielle de l'établissement pendant le temps nécessaire pour assurer cette exécution»⁵⁰.

1.2.3. Le référé «entreprise de travail temporaire»

Lorsqu'un entrepreneur de travail temporaire «exerce son activité sans avoir accompli les déclarations» ou «sans avoir obtenu la garantie financière» prévues au Code du travail et qu'il en résulte «un risque sérieux de préjudice pour le salarié temporaire, le juge judiciaire peut ordonner la fermeture de l'entreprise pour une durée qui ne peut excéder deux mois. Il est saisi par l'inspecteur du travail après que celui-ci a adressé à l'entrepreneur de travail temporaire une mise en demeure restée infructueuse»⁵¹. On soulignera que la mise en demeure de l'inspecteur du travail est ici un préalable à la saisine du juge des référés.

⁴⁸ Dans les deux cas, la saisine du juge des référés ne fait pas obstacle à ce que l'inspecteur du travail dresse immédiatement procès-verbal, sans mise en demeure préalable, lorsque les faits qu'ils constatent présentent un danger grave ou imminent pour l'intégrité physique des travailleurs (Article L. 4721-5 du Code du travail).

⁴⁹ Article L. 4741-11 du Code du travail.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ Article L.1251-47 du Code du travail.

1.2.4. Le référé «*repos dominical*»

L'habilitation de l'inspecteur du travail à saisir en référé le président du Tribunal de Grande Instance en cas d'atteinte au repos dominical a connu bien des vicissitudes⁵². La disposition, actuellement de droit positif, résulte d'une loi du 19 janvier 2000. Elle prévoit que l'inspecteur du travail «peut, nonobstant toutes poursuites pénales, saisir en référé le juge judiciaire pour voir ordonner toutes mesures propres à faire cesser dans les établissements de vente au détail et de prestations de services au consommateur l'emploi illicite de salariés»⁵³ en infraction aux dispositions concernant la prise du repos hebdomadaire⁵⁴. Le juge judiciaire peut notamment ordonner «la fermeture le dimanche du ou des établissements concernés. Il peut assortir sa décision d'une astreinte liquidée au profit du Trésor»⁵⁵.

1.3. Le fondement et l'étendue du pouvoir de «sanctions administratives»

Si de nombreuses sanctions administratives peuvent être prises dans le domaine du travail par le ministre en charge du travail, les préfets de région et de département ainsi que les directeurs régionaux et départementaux de l'administration du travail⁵⁶, rares sont celles pouvant émaner directement d'un inspecteur du travail.

Deux dispositions fondent des possibilités de «sanctions administratives», à vrai dire de «décisions administratives»⁵⁷, de l'inspecteur du travail⁵⁸. La première est issue de la loi du 31 décembre 1991 transposant la directive européenne du 12 juin 1989⁵⁹. On a introduit alors en droit français la possibilité pour les agents de contrôle de prendre toutes mesures utiles, y compris l'arrêt temporaire des travaux⁶⁰ lorsqu'il constate une situation de danger grave et imminent découlant du non respect de la réglementation relative aux chutes de hauteur ou aux risques d'ensevelissement sur un chantier du bâtiment et des travaux

⁵² La disposition initiale introduite par un décret du 6 août 1992 a été déclarée illégale au motif qu'elle résultait d'un acte réglementaire et non d'une loi (*Cf.* Conseil d'Etat, Assemblée plénière, 21 octobre 1994, Société Tapis Saint Maclou, Recueil Lebon 1994, p. 451).

⁵³ Article L. 3132-31 du Code du travail.

⁵⁴ Articles L. 3132-3 et L. 3132-13.

⁵⁵ Article L. 3132-31.

⁵⁶ *Cf.* not. Michel J., *op. cit.*, T. 1, p.15 à 20. Voir plus généralement: Prétot X., *Le droit répressif non pénal*, Droit social 2000, p. 964.

⁵⁷ A notre sens, c'est improprement que certains recourent en France à la terminologie de «sanctions administratives» en ce qui concerne le pouvoir des inspecteurs du travail de décider de l'arrêt temporaire de travaux ou d'activités.

⁵⁸ Toutefois, le contrôleur du travail peut également, par délégation de l'inspecteur du travail dont il relève et sous son autorité, mettre en œuvre ces dispositions.

⁵⁹ Directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail; *Cf.* not. Siffermann S., *Réglementation communautaire et pratique de l'inspection du travail*, Droit social 1993, p. 33.

⁶⁰ Article L. 4731-1 du Code du travail.

publics (BTP). Ce pouvoir d'arrêt temporaire des travaux a, par la suite, été étendu aux opérations de confinement et de retrait d'amiante par une loi du 28 mai 1996⁶¹. La seconde disposition se situe dans la même logique mais concerne le risque chimique; elle est issue d'une loi du 17 janvier 2002: «Si, à l'issue du délai fixé dans une mise en demeure notifiée (...) et après vérification par un organisme mentionné à cet article, le dépassement de la valeur limite de concentration d'une substance chimique cancérigène, mutagène ou toxique pour la reproduction persiste, l'inspecteur du travail peut ordonner l'arrêt temporaire de l'activité concernée»⁶².

On doit par ailleurs mentionner le décret du 15 novembre 2006 sur l'interdiction de fumer, pris en application de l'article L. 3511-7 du Code de la santé publique⁶³. Le principe de l'interdiction de fumer dans les lieux collectifs, notamment dans les lieux de travail, y est posé. L'article L. 8112-2 du Code du travail permet aux inspecteurs du travail de constater les infractions aux dispositions du Code de la santé publique⁶⁴; l'article L. 3511-7 de ce dernier prévoit la possibilité d'utiliser la procédure de l'amende forfaitaire. Concrètement, des «carnets à souche» ont été délivrés dans tous les services d'inspection du travail à cet effet. Il est possible que quelques amendes forfaitaires aient été infligées par quelques agents de contrôle, mais la réaction de la quasi-totalité des inspecteurs du travail a été de laisser les carnets dans les tiroirs de leur bureau.

Cette «manifestation de résistance» tient certainement au refus de faire la police dans l'entreprise, en lieu et place de l'employeur, en matière de tabagisme⁶⁵; elle ne tient certainement pas à un refus d'un nouvel instrument d'intervention; nombre d'agents souhaiteraient manifestement voir une telle procédure d'amende forfaitaire mis à leur disposition pour diverses infractions simples⁶⁶. On pourrait en tous cas alors parler en France, pour l'inspection du travail, du développement de véritables sanctions administratives.

⁶¹ Loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire.

⁶² Article L. 4731-2 du Code du travail.

⁶³ Décret n° 2006-1386 du 15 novembre 2006 fixant les conditions d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif; Circulaire du 24 novembre 2006 relative aux conditions d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux à usage collectif dont ceux constituant des lieux de travail.

⁶⁴ Ce qui permet théoriquement de relever les infractions dans tous les lieux publics; ceci n'a jamais été mis en avant par le ministère du Travail.

⁶⁵ La justification d'une telle attitude se trouve dans la volonté d'assumer les seules missions de contrôle de l'application du droit du travail et des employeurs, sans glisser vers des fonctions de contrôle et de sanctions des salariés. On sait combien les employeurs sont demandeurs d'une inspection du travail qui contrôle et sanctionne «aussi» les travailleurs. Mais, on sait aussi que, dans le cadre du travail subordonné, ce qui se passe au temps et au lieu du travail relève, par principe, de la responsabilité de l'employeur.

⁶⁶ Par exemple l'absence d'affichage légalement obligatoire.

2. La nature et la portée des pouvoirs de l'inspection du travail en cas d'infraction

2.1. Les réponses possibles des inspecteurs du travail face à l'infraction

Les termes de l'article L. 8112-1 précité du Code du travail emportent reconnaissance aux inspecteurs du travail d'un très large pouvoir de contrôle du respect de dispositions de droit du travail. A ce vaste domaine de compétences sont associés des moyens spécifiques tels que le droit d'entrée et de visite des locaux de travail, le droit d'obtenir communication de documents, le droit de prélever directement et de faire analyser des produits, le droit enfin de prescrire des vérifications⁶⁷. On sait enfin que les conventions OIT n° 81 et n° 129, ratifiées par la France, prévoient qu'il «est laissé à la libre décision des inspecteurs du travail de donner des avertissements ou des conseils au lieu d'intenter ou de recommander des poursuites»⁶⁸.

Les «réponses» possibles d'un inspecteur du travail face au constat d'une infraction à une disposition de droit du travail sont en France: la lettre d'observations, la mise en demeure, la décision d'arrêt des travaux ou d'activité, la saisine du juge des référés, le relevé d'infraction(s) par procès-verbal, le signalement au procureur de la République.

2.1.1. La lettre d'observations

Les inspecteurs du travail recourent massivement aux «observations»⁶⁹; ceci témoigne, s'il en était besoin, que leur objectif fondamental n'est pas de sanctionner une infraction mais d'obtenir effectivement le respect par l'employeur du droit du travail. Par delà les échanges oraux en cours ou en fin de visite de l'entreprise, la pratique des observations consiste à récapituler dans un courrier à l'employeur, postérieur au contrôle, les points constatés d'inapplication de dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles. On soulignera qu'il n'est pas nécessaire que l'irrespect de la disposition en cause soit sanctionné pénalement pour qu'elle fasse l'objet d'une observation de l'inspecteur du travail. Lorsque les observations portent sur des questions de santé et de sécurité au travail elles doivent être communiquées aux délégués du personnel et aux membres du CHSCT, si ceux-ci existent⁷⁰. Concrètement, les lettres d'observations utilisent souvent des formules de «responsabilisation» de l'employeur, rappelant la décision de ne pas relever l'infraction par procès-verbal mais l'attente d'une disparition dans «les plus brefs délais» ou «sans délai», avec ou sans l'exigence de tenir informé l'inspecteur du travail des suites réservées aux observations. Lorsqu'il n'existe pas de

⁶⁷ Article L. 4722-1 et 2 du Code du travail; il s'agit pour l'inspecteur du travail de s'assurer du respect d'un certain nombre de prescriptions, dans le seul domaine de la santé et de la sécurité, et donc de connaître la réalité technique d'une situation ; les demandes de vérification ne doivent pas en cela être confondues avec des mises en demeure formelles décidées avant de pouvoir relever par un procès-verbal une infraction.

⁶⁸ Cf. alinéa 2 de l'article 17 de la convention OIT n° 81 et alinéa 2 de l'article 22 de la convention OIT n° 129.

⁶⁹ Le ministère du Travail a comptabilisé 167 770 lettres d'observations donnant lieu à 845 165 observations en 2008 (Ministère du Travail, L'inspection du Travail en France en 2008, *op. cit.*, p. 204). 909 196 observations auraient été faites en 2009 (Cf. Ministère du Travail, «Cap-Sitère» au 16 avril 2010).

⁷⁰ Article L. 4711-5 du Code du travail.

sanction pénale, l'inapplication fait l'objet d'un constat avec le souhait (ferme) du retour à une «bonne application». En réalité, la lettre d'observation est souvent à la fois une étape et un indicateur de la «négociation» de mise en conformité⁷¹. Elle peut parfois mentionner une sorte de «mise en demeure» informelle comportant un délai de retour dans le «droit chemin» ou même, parfois, demandant à l'employeur d'indiquer lui-même un délai. La lettre d'observation constituant «un simple rappel de règles de droit mal ou inappliquées», elle ne peut faire l'objet d'un recours administratif ou contentieux⁷².

2.1.2. La mise en demeure

Les mises en demeure constituent pour leur part des «décisions» susceptibles de recours; elles obéissent à des exigences formelles et procédurales précises⁷³. Dans certaines situations concernant essentiellement la santé et la sécurité, le passage par une «mise en demeure» s'impose à l'inspecteur avant qu'il ne puisse recourir à un procès-verbal⁷⁴. En cela, «malgré ses apparences plus «comminatoires» et impératives que l'observation, la mise en demeure, lorsqu'elle est prévue, constitue un délai supplémentaire accordé à l'employeur, et donc en quelque sorte, une mesure de bienveillance accordée par le législateur»⁷⁵. Les mises en demeure ne sont pas numériquement des procédures marginales⁷⁶. Elles doivent être distinguées des demandes de vérifications⁷⁷, «bien que leur régime juridique soit identique»⁷⁸.

En effet, la «demande de vérification» est le moyen utilisé par l'inspecteur du travail pour s'assurer du respect d'un certain nombre de prescriptions, dans le domaine de la santé et de la sécurité, en appréhendant de façon précise la réalité technique d'une situation. En pratique, ces vérifications sont faites par des organismes agréés; le fait que leur coût soit

⁷¹ Cf. not. Butaud G., Perin F. et Thery M., Les funambules du travail: pratiques de l'inspection du travail, Droit social 1985, p. 271; Dodier N., Le travail d'accommodation des inspecteurs du travail en matière de sécurité, in Boltanski L. et Thevenot L., Justesse et justice dans le travail, Paris PUF, 1989, p. 281; Auvergnon Ph., Contrôle étatique, effectivité et ineffectivité du droit du travail, Droit social 1996, p. 598.

⁷² Kapp Th., Ramackers P., Terrier J.-P., *op. cit.*, p. 278.

⁷³ Cf. Articles L. 4721-4 et L.8113-9 du Code du travail.

⁷⁴ Sauf lorsque les faits constatés présentent un danger grave ou imminent pour l'intégrité physique des travailleurs (Cf. Article L. 4721-5).

⁷⁵ Kapp Th., Ramackers P., Terrier J.-P., *op. cit.*, p. 280.

⁷⁶ Le ministère du Travail a comptabilisé 4 953 procédures de mise en demeure concernant 20 773 infractions pour 2008 (Ministère du Travail, L'inspection du travail en France en 2008, *op. cit.*, p. 204). Ce chiffre a été actualisé à 6 422 procédures et serait de 6 405 en 2009 (Cf. Ministère du Travail, «Cap-Sitère» au 16 avril 2010).

⁷⁷ Le Ministère du Travail a comptabilisé 1469 demandes de vérifications pour 2008 (Ministère du Travail, L'inspection du Travail en France en 2008, *op. cit.*, p. 204).

⁷⁸ *Idem.*

assumé par l'entreprise n'est parfois pas sans induire une confusion entre logique de connaissance de la réalité et logique de sanction⁷⁹.

2.1.3. La décision d'arrêt de travaux ou d'activité

Devant une situation de danger grave et imminent découlant du non-respect de certaines réglementations et dans des cas précis (chutes de hauteur, risques d'ensevelissement, opération de retrait et de confinement de l'amiante)⁸⁰, l'inspecteur du travail peut prendre une décision d'arrêt temporaire de travaux. Comme on a pu l'observer précédemment ce pouvoir relativement récent pour l'inspection du travail française a indéniablement influencé la pratique – et l'efficacité – des agents. En tous cas, le nombre d'arrêt de chantier est relativement important⁸¹. Concrètement il passe par une décision, nécessairement motivée, qui peut être remise à l'employeur ou à son représentant contre récépissé sur le lieu de travail ou bien adressée d'urgence au siège de l'entreprise (télécopie, courrier électronique) et confirmée par lettre recommandée avec accusé de réception dans un délai d'un jour franc suivant le contrôle. Il s'agit d'une décision susceptible de recours⁸²; mais ce dernier n'est pas suspensif. L'employeur doit informer l'inspecteur du travail de la réalisation des mesures prescrites⁸³; celui-ci, après vérification dans les deux jours, notifiera l'autorisation de reprise des travaux dans les formes prévues pour la décision initiale d'arrêt de travaux⁸⁴. En cas de reprise des travaux sans autorisation, l'employeur encourt des sanctions pénales⁸⁵. L'arrêt de travaux n'entraîne ni rupture, ni suspension du contrat de travail, ni aucun préjudice pécuniaire... pour les travailleurs⁸⁶.

Inspirée de la procédure d'arrêt de travaux, celle dite d'arrêt d'activité «risque chimique» entend répondre à une situation dangereuse persistante constatée à la suite de contrôles techniques révélant un dépassement réitéré de la valeur limite d'exposition professionnelle (VLEP). La procédure d'arrêt d'activité s'avère moins simple que celle de l'arrêt de travaux: après avoir prescrit une mesure de la VLEP, dès lors qu'existe un dépassement, l'inspecteur du travail met en demeure l'employeur de prendre les mesures nécessaires pour remédier à la situation, puis après vérification de l'efficacité des mesures prises via un nouveau mesurage de la VLEP si le dépassement persiste l'inspecteur du

⁷⁹ En pratique, ces vérifications sont faites par des organismes agréés; elles ont un coût qui est assumé par l'entreprise; en cela certains agents – et sans doute bien des employeurs! – semblent «ranger» ces demandes de vérification dans la boîte des «sanctions financières officieuses» de l'inspection du Travail (Cf. Auvergnon Ph., Laviolette S., Respect du droit du travail: entre politique de contrôle et politique pénale, DRTEFP Aquitaine, 2004).

⁸⁰ Cf. *supra*, point 1.3.

⁸¹ Le ministère du travail a comptabilisé 5834 décisions d'arrêt temporaire de chantier concernant 12 875 infractions en 2008 (L'inspection du travail en France en 2008, *op. cit.*, p. 204) et 6 070 décisions d'arrêt de travaux en 2009 (Cf. Ministère du Travail, «Cap-Sitère» au 16 avril 2010).

⁸² Cf. *infra* point 3.

⁸³ Article R. 4731-5 du Code du travail.

⁸⁴ Article R. 4731-6.

⁸⁵ Article L. 4741-1.

⁸⁶ Article L. 4731-5.

travail peut alors ordonner l'arrêt temporaire d'activité⁸⁷. La procédure d'autorisation de la reprise d'activité est identique à celle de l'arrêt de travaux.

De façon générale, on doit insister sur l'évolution de la pratique professionnelle des agents de contrôle de l'inspection du travail en France depuis l'instauration de la décision d'arrêt de travaux⁸⁸; cette dernière n'est pas incompatible avec le relevé par procès-verbal de diverses infractions mais autrement efficace en termes d'effectivité du droit à la sécurité des travailleurs. Il s'agit d'une procédure simple et fiable qui serait globalement utilisée à bon escient par les agents de l'inspection du travail, et manifestement très «admise» par les employeurs puisque les «arrêts de travaux» ne feraient quasiment pas l'objet de recours⁸⁹. Il n'en va pas de même de l'«arrêt d'activité» concernant les risques chimiques qui obéit à une procédure compliquée et très peu utilisée⁹⁰.

2.1.4. La saisine du juge des référés

L'inspecteur du travail peut choisir de saisir le «juge des référés» comme on l'a dit précédemment dans quatre hypothèses⁹¹, en lui demandant d'ordonner des mesures provisoires pour éviter le prolongement d'un trouble manifestement illicite, dès lors qu'on ne se heurte à aucune contestation sérieuse sur le fond⁹². Le «juge des référés» sera le président du Tribunal de grande instance, juge du droit commun de l'urgence. L'inspecteur du travail dépend ici entièrement du juge, certains diront de sa sensibilité à certaines questions⁹³, en tous cas d'une procédure civile dont il ne faut pas sous-estimer la technicité⁹⁴. Ceci peut expliquer, malgré les espoirs qui avaient pu être mis dans cette possibilité⁹⁵, le constat d'un faible recours au juge des référés⁹⁶. En tous cas, en ce qui

⁸⁷ Le contenu de la décision d'arrêt d'activité est fixé par un arrêté ministériel du 28 septembre 2007.

⁸⁸ On relevait en 2002, 2 582 décisions, en 2008, 5 834 décisions et 6 070 décisions en 2009 (Source: ministère du Travail). On doit toutefois observer qu'il ne s'agit pas du nombre de «chantiers» concernés mais des décisions aussi bien d'arrêts de travaux que d'autorisation de reprise.

⁸⁹ Le ministère du Travail français ne dispose pas du nombre de recours formés contre une décision d'arrêt de chantier. Ils seraient rares. On peut en effet estimer que face à une telle décision tout employeur souhaite le plus rapidement se mettre d'accord avec l'inspecteur du travail et être autorisé à reprendre les travaux plutôt que de développer une activité procédurière.

⁹⁰ Le ministère du Travail ne dispose pas de chiffres concernant le nombre d'arrêt d'activité «risques chimiques»

⁹¹ Cf. *supra* point 1.2.

⁹² Article 808 du Code de procédure civile.

⁹³ Les juges français, du fait de leur origine sociale et de leur formation, sont-ils sensibilisés aux problèmes du monde du travail et à une possible «délinquance patronale»?

⁹⁴ Cf. not. Ministère du Travail, Guide pratique des référés de l'inspection du travail: une procédure civile, DRT, DAGEMO, mission d'animation des services déconcentrés, 2004, 102 p.

⁹⁵ Zapata J.-F., L'inspection du travail et le juge des référés, Droit social 1975, p. 434.

⁹⁶ Le ministère du travail a comptabilisé 23 procédures de référé en 2008 (Ministère du Travail, L'inspection du Travail en France en 2008, *op. cit.*, p. 204) et, en 2009, 31 procédures de référés (Ministère du Travail, «Cap-Sitère» au 16 avril 2010).

concerne les situations de danger pour l'intégrité physique des travailleurs, il est évident que le recours à l'arrêt de travaux, lorsqu'il est possible, est autrement plus efficace. En ce qui concerne le repos dominical, certains inspecteurs du travail se sont parfois retrouvés bien seuls lors de saisine du juge des référés, obligés de constater la lenteur de réaction des syndicats voire l'opposition des travailleurs⁹⁷. Malgré tout, on ne doit toutefois pas oublier que la possibilité de la saisine du juge des référés, comme l'invocation de l'existence de sanctions pénales, constitue en elle-même un élément fortifiant les capacités de l'inspecteur du travail de « négociation » d'une mise en conformité avec la réglementation du travail.

2.1.5. Le relevé d'infraction(s) par procès-verbal

L'ensemble des dispositions pénalement sanctionnées peuvent être relevées par procès-verbal par l'inspecteur ou le contrôleur du travail territorialement compétent. Les procès-verbaux de l'inspection du travail « font foi jusqu'à preuve du contraire »⁹⁸; cette force probante ne joue toutefois que pour les faits constatés personnellement par l'inspecteur du travail et non pas pour les déductions tirées desdits constats⁹⁹ ou les déclarations recueillies¹⁰⁰. La plus grande précision sera donc requise de la part de l'agent verbalisateur. Une instruction technique des services centraux du ministère du Travail traite avec détails du contenu et de la qualité attendus des procès-verbaux des inspecteurs du travail¹⁰¹. Elle précise en particulier les éléments qui doivent de manière générale figurer dans un procès-verbal d'inspection du travail¹⁰². On doit souligner l'attention particulière qui doit être portée, dans la rédaction du procès-verbal, au respect du principe de confidentialité des plaintes¹⁰³. La qualité rédactionnelle du procès-verbal constitue par ailleurs une variable forte de l'avenir du procès-verbal¹⁰⁴. La transmission au Parquet du procès-verbal se fait par la voie hiérarchique; il y a là une question ancienne en France¹⁰⁵ qui semble ne plus vraiment poser aujourd'hui de problème, aucun « filtrage hiérarchique » autre que de déficience orthographique ou de fondement légal n'étant avoué¹⁰⁶. Le recours au procès-verbal ne correspond ni à un « constat d'échec », ni à « l'ultime moyen »

⁹⁷ Ce n'est plus ici la procédure qui est en cause mais la valeur portée par la norme qui est « socialement » discutée (Cf. Auvergnon Ph., Contrôle étatique, effectivité et ineffectivité du droit du travail, Droit social 1996, p. 598).

⁹⁸ Article L. 8113-7 du Code du travail.

⁹⁹ Cass. crim., 5 février 1980, Droit ouvrier 1981, p. 149.

¹⁰⁰ Cass. crim., 4 mai 1993, non publié au bulletin, pourvoi n° 92-81465.

¹⁰¹ Instruction technique DAGEMO / MICAPCOR n° 2002/03 du 28 mars 2002 relative aux procès-verbaux de l'inspection du Travail (Cf. Annexe).

¹⁰² Cf. not. Kapp Th., Ramackers P., Terrier J.-P., *op. cit.*, p. 301.

¹⁰³ Cf. Ministère du Travail, Principes de déontologie pour l'inspection du travail, DGT 2010, p. 33 et s.

¹⁰⁴ Auvergnon Ph., Laviolette S., *op. cit.*, sp. p. 73.

¹⁰⁵ Cf. not la table ronde organisée par la Revue Pratique de Droit Social « Inspection du Travail: les sanctions pénales en droit du travail », RPDS 1975, n° 357; Javillier J.-C., Ambivalence, effectivité et adéquation du droit pénal du travail, Droit social 1975, p. 375; Lazerges Ch., La constatation de l'infraction et les poursuites pénales, Droit social 1984, p. 480.

¹⁰⁶ Auvergnon Ph., Laviolette S., *op. cit.*, p. 42 et s.

d'obtenir la mise en conformité avec la réglementation du travail. Certes, il peut être la seule solution adaptée – compréhensible? – pour quelques employeurs délinquants particulièrement imperméables à la discussion. Le procès-verbal correspond également à la réponse adéquate en cas d'atteinte physique ou symbolique particulièrement grave. Sa simple «possibilité» reste en elle-même un élément déterminant de la négociation effectuée par l'inspecteur du travail de mise en conformité des réalités et pratiques avec les prévisions normatives. En cela l'écart entre le nombre d'infractions constatées lors des visites d'entreprise et le nombre de procès-verbaux dressés par l'inspection du travail annuellement¹⁰⁷, n'est pas un révélateur du laxisme de cette dernière mais, au contraire, de son travail déterminant pour le respect effectif du droit du travail.

2.1.6. Le signalement au procureur de la République

Un inspecteur du travail dispose de l'outil spécifique du procès-verbal pour faire connaître notamment l'existence d'une infraction au procureur de la République. Il peut toutefois se fonder sur l'article 40 alinéa 2 du Code pénal pour «faire un signalement» à ce dernier. La Cour de cassation a jugé que les renseignements fournis au Parquet faisant présumer l'existence d'une infraction ne sont astreints à aucune condition de forme¹⁰⁸. Une simple lettre peut suffire mais elle n'aura pas la force probante d'un procès-verbal¹⁰⁹. Pratiquement il s'agira d'un rapport transmis au Parquet comme un procès-verbal par la voie hiérarchique¹¹⁰. On doit observer qu'à la différence d'un procès-verbal, le procureur de la République devra informer de la suite qui aura été donnée à ce «signalement»¹¹¹. L'emprunt de «la voie du signalement» reste minoritaire mais non point marginale¹¹².

Il semble que deux types de pratique professionnelle puissent être observés¹¹³. La première voit des inspecteurs du travail se fonder sur l'article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale tout d'abord lorsque, dans l'exercice de leur contrôle, ils ont connaissance d'une infraction qui ne relève pas de la compétence qui leur est dévolue par les articles L. 8112-1 et L. 8112-2 du Code du travail, et qu'ils ne peuvent donc de ce fait relever par procès-verbal; il peut s'agir alors de pratiques discriminatoires en matière de logement, d'agressions sexuelles, de violences, de mises en danger de la personne d'autrui. Par ailleurs, ils peuvent également recourir à l'article 40 du Code de procédure pénale pour des délits visés par le Code du travail mais pour lesquels les constats peuvent s'avérer

¹⁰⁷ A titre indicatif, pour 2008, le ministère du Travail a pu mentionner (L'inspection du travail en France en 2008, *op. cit.*, p. 204) 890 186 constats d'infractions pour, *in fine*, «seulement» 4 430 procès-verbaux concernant 15 981 infractions. L'observatoire des suites pénales du ministère du Travail a estimé en 2010 le nombre des procès-verbaux transmis au Parquet en 2008 à hauteur de 5 975 et en 2009 à 6 375.

¹⁰⁸ Cass. soc., 28 janvier 1992, *Gaz. Pal.* 1992, p. 1365.

¹⁰⁹ Article L. 8113-7 du Code du travail.

¹¹⁰ Cf. Instruction technique DAGEMO Micapcor, n° 2002-3 du 28 mars 2002 concernant les procès-verbaux d'inspection du travail.

¹¹¹ Cf. Article 40-2 du Code de procédure pénale.

¹¹² Pour 2008, le ministère du Travail (L'inspection du Travail en France en 2008, *op. cit.*, p. 204) a comptabilisé 257 «signalements» au Parquet, faisant référence 398 fois à des articles du Code du travail, ce qui montre que la voie du «signalement» direct au Parquet est loin d'être exclusivement réservée à des infractions dont les inspecteurs auraient connaissance sans avoir compétence pour les relever par procès-verbal.

¹¹³ Auvergnon Ph., Laviolette S., *op. cit.*, p. 30.

insuffisants (ex. en matière de harcèlement moral ou sexuel sur le lieu de travail). Une seconde pratique observable et plus critiquable, revient à ne pas relever d'infractions alors qu'on pourrait très bien le faire mais de «transmettre un article 40», c'est-à-dire de faire un signalement d'infraction au procureur de la République. Certains inspecteurs du travail soulignent le poids de leur charges professionnelles, le caractère «chronophage» de la rédaction de certains procès-verbaux, les incertitudes quand aux suites réservées par le Parquet; ils préfèrent manifestement laisser directement ce dernier prendre ou non ses responsabilités en lui faisant un simple signalement¹¹⁴.

2.2. Les effets sur la sanction de la gravité ou de la répétition de l'infraction

La répétition dans une même entreprise d'une infraction ou sa gravité sont d'abord un élément déclencheur de relevé d'un procès-verbal par l'inspecteur du travail et de sa transmission au Parquet. D'une enquête réalisée auprès de services d'inspection du travail, il ressort que «La gravité et la persistance des infractions malgré les rappels antérieurs à la loi ainsi que le contexte de survenance de l'infraction – première infraction ou infraction isolée? – sont des éléments importants de la décision de verbalisation»¹¹⁵. Si on ne peut pas nier l'existence d'une «sensibilité» particulière de tel ou tel agent d'inspection à telle ou telle infraction, la nature de l'infraction ou des infractions prioritairement relevées dépend aussi des politiques d'actions prioritaires déterminées nationalement et localement, ainsi que parfois de la prise en compte des priorités affichés par le Parquet. Toutefois, on relève que systématiquement «l'atteinte ou le risque d'atteinte à l'intégrité physique des salariés est un facteur déclencheur de la décision de relever l'infraction par procès-verbal. L'accident du travail, surtout s'il est grave, constitue dès lors un élément déterminant de la décision de verbaliser»¹¹⁶.

On a pu également souligner que la qualification juridique de l'infraction constatée, plus précisément sa nature délictuelle ou contraventionnelle, entrait en compte dans la décision ou non de verbaliser. «S'il s'agit d'un délit, un effort de caractérisation de l'infraction et de preuve de l'élément intentionnel serait fourni dès lors que l'on sait que les sanctions pénales encourues sont plus importantes. S'il s'agit de matière contraventionnelle, l'élément matériel sera plus aisé à caractériser, l'élément intentionnel n'est pas à démontrer mais, en revanche, les sanctions encourues sont bien plus légères»¹¹⁷.

En toute hypothèse, si le Parquet décide de poursuivre, la qualification juridique de l'infraction retenue emportera compétence soit du Tribunal de Police (contraventions), soit du Tribunal Correctionnel (délits). C'est à ce stade que véritablement la gravité ou la répétition de l'infraction va affecter la sanction. Dans des limites fixées par la loi, la mesure de la peine relève de la libre appréciation du juge en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur¹¹⁸. La gravité des faits pourra ainsi dans une certaine mesure être prise en compte. En revanche, la répétition des infractions obéit à des

¹¹⁴ On fait ici, à court terme, un bilan «coût/efficacité», quitte à abandonner d'une certaine façon les responsabilités et outils d'intervention spécifiques de l'inspection du travail.

¹¹⁵ Auvergnon Ph., Laviolette S., *op. cit.*, p. 15.

¹¹⁶ *Idem.*

¹¹⁷ Auvergnon Ph., Laviolette S., *op. cit.*, p. 16.

¹¹⁸ Article 132-24 du Code pénal.

règles précises. On devra notamment «distinguer le cas où les différentes infractions sont ou non séparées entre elles par un jugement de condamnation définitif. Si un jugement est intervenu entre les infractions les règles de la récidive pourront éventuellement s'appliquer. De plus depuis 2005, est reconnue la réitération d'infractions qui est une hypothèse de «répétition» d'infractions séparées par un jugement définitif mais dont les modalités de commission ne permettent pas d'appliquer la récidive légale. En l'absence de jugement définitif séparant la commission des infractions, on parlera de concours réel d'infractions»¹¹⁹. Ces principes de droit pénal général «s'appliquent directement en droit pénal du travail, sauf dispositions spécifiques expresses du Code du travail dérogeant aux modes de calcul des peines»¹²⁰. Il en va notamment ainsi en cas de commission de plusieurs infractions contre un même salarié¹²¹, ou encore de multiplication de la peine d'amende par le nombre de salariés concernés¹²².

2.3. La liberté d'avertir et conseiller plutôt que de proposer des poursuites

La liberté d'appréciation ne fait pas l'objet d'une disposition légale explicite. Toutefois les dispositions en la matière des conventions OIT n° 81 et n° 129, ratifiées par la France, s'imposent en droit interne. S'agissant précisément de l'inspection du travail, le Conseil d'Etat a été amené à rappeler d'une part, «qu'aucun texte n'obligeait l'inspecteur du travail (...) à engager les poursuites pénales demandées» et, d'autre part, que cette décision n'équivalait pas au «refus d'un avantage dont l'attribution constitue un droit pour des personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir et qu'elle n'était pas, dès lors, au nombre des décisions dont les dispositions de la loi (...) du 11 juillet 1979 impose la motivation»¹²³. Par ailleurs, à propos de l'étendue du contrôle du juge, le Conseil d'Etat a précisé que, dès lors que la lettre d'un salarié protégé demandant à l'inspecteur du travail compétent de dresser procès-verbal à l'encontre de son employeur n'était assortie «d'aucune précision sur l'ampleur et la gravité des manquements qu'elle entendait dénoncer et dont la réalité ne ressort d'aucune autre pièce du dossier, (...) il suit de là qu'en rejetant implicitement cette demande, l'inspecteur du travail n'a pas entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation»¹²⁴.

Ainsi, seule une «erreur manifeste d'appréciation», commise par l'inspecteur du travail, peut entraîner l'annulation de sa décision de refus de dresser procès-verbal¹²⁵. L'erreur manifeste d'appréciation correspond à «une erreur évidente, invoquée par les

¹¹⁹ Coeuret A., Fortis E., *op. cit.*, p. 223.

¹²⁰ *Idem.*

¹²¹ Coeuret A., Fortis E., *op. cit.*, p. 228.

¹²² *Cf. infra* point 2.6.

¹²³ Conseil d'Etat, 14 avril 1995, Ruiz, requête n° 107496. Plus généralement voir: Clausade (de) J., Communication des documents et pièces par les inspecteurs du travail, *Droit social* 1989, p. 326.

¹²⁴ Conseil d'Etat, 3 octobre 1997, Mme Gaillard-Bans, *Recueil Lebon*, p. 332.

¹²⁵ Michel J., *Les sanctions civiles, pénales et administratives en droit du travail*, LdF Paris 2004, T. 1, p. 25.

parties et reconnue par le juge, et qui ne fait aucun doute pour un esprit éclairé¹²⁶ ou qui «pourrait être décelée par le simple bon sens»¹²⁷. Cette solution jurisprudentielle laisse en réalité un large pouvoir d'appréciation aux inspecteurs du travail¹²⁸.

Il a été rappelé récemment dans le cadre de l'adoption de «Principes de déontologie pour l'inspection du travail», que «la liberté de décision permet à l'agent de contrôle d'exercer de manière juste et efficace des fonctions complexes et parfois contradictoires. Eu égard à la diversité des situations qu'il est susceptible de rencontrer il existe de multiples critères gouvernant le choix que peut faire l'agent (nature de l'infraction, gravité, intention de l'auteur, réversibilité de la situation, ...) : une infraction résultant d'une simple négligence, réversible quant à ses conséquences, peut être analysée comme ne requérant pas nécessairement le relevé du procès verbal, tandis que la nécessité de relever un procès verbal s'impose devant certaines infractions particulièrement graves, ou devant des infractions intentionnelles, répétées ou concertées ou encore, aux conséquences irréversibles. Le choix résultera également d'éléments de circonstances que l'inspecteur du travail est libre d'apprécier. Toutefois il doit pouvoir être à même d'expliquer son choix». Cependant, «Le principe de libre décision ne saurait couvrir l'arbitraire, la discrimination ou l'erreur manifeste d'appréciation»¹²⁹.

In fine, on doit souligner que pour assumer efficacement leur liberté de décision d'adopter la réponse la plus pertinente en fonction des constats faits¹³⁰, les inspecteurs du travail peuvent avoir recours, à des «cellules régionales pluridisciplinaires d'appui à l'action de l'inspection du travail» créées en 2006 dans le cadre du Plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail (PMDIT); cette structure a pour première mission l'appui méthodologique, technique et juridique à l'intervention dans le domaine de la santé et de la sécurité¹³¹.

Par ailleurs, au niveau de chaque «Unité territoriale» (ancienne Direction Départementale du Travail), les agents de contrôle doivent pouvoir compter sur une «animation» des services d'inspection du travail assurée par la hiérarchie. Enfin, il existe une fonction d'«Appui-Méthodes-Ressources» (ARM) assumée par un agent hors section d'inspection du travail dont les conseils peuvent être sollicités quant aux suites à donner à

¹²⁶ Cf. Conclusions Braibant sur arrêt du Conseil d'Etat, Sect, 13 novembre 1970, Lambert AJDA 1971, p. 35.

¹²⁷ Cf. Long M., Weill P., Braibant G., Delvolvé P., Genevois B., Observations sous l'arrêt du Conseil d'Etat, Ass. 2 novembre 1973, SA Librairie François Maspero, in «Les grands arrêts de la jurisprudence administrative», Dalloz 11^{ème} éd. 1996, sp. p. 664; voir également: Long M., Weill P., Braibant G., Delvolvé P., Genevois B., Les grands arrêts de la jurisprudence administrative», Dalloz 17^{ème} éd. 2009, sp. p. 167.

¹²⁸ On observera que le Conseil d'Etat, dans sa décision concernant l'inspection du travail (Conseil d'Etat, 14 avril 1995, *op. cit.*), s'est référé explicitement aux dispositions de l'article 17 de la convention n° 81 de l'OIT laissant aux inspecteurs du travail la «libre décision» de donner des avertissements ou des conseils au lieu d'intenter ou de recommander des poursuites.

¹²⁹ Ministère du Travail, Principes de déontologie pour l'inspection du travail, DGT 2010, p. 23.

¹³⁰ En aucun cas la «liberté de décision» est une liberté de faire ou de ne pas faire!

¹³¹ Cf. Ministère du Travail, Conditions de travail en 2009, Bilans et rapports, DGT 2010, p. 209 et s.

un contrôle d'entreprise¹³². On peut ajouter que les inspecteurs du travail disposent de modèles de documents administratifs (lettres d'observation, procès-verbaux et décisions d'arrêt de travaux «types») ¹³³ et d'une «boîte à outils» sur un site électronique¹³⁴.

Dans cette dernière, on peut retrouver notamment des fiches de contrôle concernant divers secteurs d'activité ou des thématiques particulières¹³⁵, diverses «instructions» ou «circulaires»¹³⁶ ainsi que des guides pratiques élaborés au niveau national¹³⁷ ou régional¹³⁸. Les inspecteurs peuvent donc quotidiennement se référer à ces outils méthodologiques dans la conduite de leur action, sans que ces derniers n'imposent une ligne de comportement professionnel qui serait manifestement contraire à leur libre décision, rappelée quant à elle par les «Principes déontologiques pour l'inspection du travail»¹³⁹.

2.4. Les sanctions pour entrave ou «pression» sur les inspecteurs de travail

On doit ici distinguer les textes concernant tout membre d'une administration publique applicables éventuellement à une situation rencontrée par un inspecteur du travail de l'hypothèse particulière de l'obstacle aux missions d'inspection du travail. Dans le premier cas, il s'agit de dispositions du Code pénal visant des atteintes à l'administration publique commises par des particuliers et, notamment, des faits de corruption active¹⁴⁰ et de trafic d'influence¹⁴¹, d'outrage¹⁴², des menaces et actes d'intimidation¹⁴³.

Dans le second cas, le Code du travail prévoit que «le fait de faire obstacle à l'accomplissement des devoirs d'un inspecteur ou d'un contrôleur du travail est puni d'un

¹³² En 2009, il y avait 100 agents «ARM» en fonction (Source: Les chiffres clés de l'inspection du travail, ministère du travail 2010).

¹³³ Cf. Ministère du Travail, outil «REDAC» connecté à «Cap-Sitère».

¹³⁴ Cf. Ministère du Travail, site intranet «SITERE».

¹³⁵ Ex. Fiche de contrôle des garages, du bâtiment, des industries chimiques, des saisonniers, etc.

¹³⁶ Instruction technique DAGEMO Micapcor du 28 mars 2002 relative aux procès-verbaux de l'inspection du Travail (Cf. Annexes).

¹³⁷ Par exemple: «Guide pratique des référés de l'inspection du travail: une procédure civile» (DRT 2004), «Guide pratique «risques chimiques»» (DGT 2008), «Guide pratique général de la décision administrative» (DGT 2009), ...

¹³⁸ Ex. un «Guide de contrôle de transport sanitaire», Aquitaine 2005), un «Guide des accidents du travail» (Champagne-Ardenne, 2009), etc.; la région d'Alsace, pour tenir compte des spécificités du droit applicable, dispose d'un outil d'information dénommée «Bible Alsace».

¹³⁹ Cf. Ministère du Travail, Principes de déontologie pour l'inspection du travail, DGT 2010, p. 78.

¹⁴⁰ Article 433-1 du Code du pénal (à savoir «le fait de proposer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour obtenir d'une personne dépositaire de l'autorité publique, (...)»).

¹⁴¹ Article 433-2 du Code pénal.

¹⁴² Article 433-5 du Code pénal.

¹⁴³ Article 433-3 du Code pénal.

emprisonnement d'un an et d'une amende de 3 750 €¹⁴⁴. Cette infraction peut être commise par toute personne et donc pas seulement par l'employeur¹⁴⁵. Il peut s'agir du refus de laisser entrer l'agent de contrôle, du refus de fournir des documents obligatoires ou de fournir des renseignements volontairement inexacts ou plus généralement de limiter par divers moyens les pouvoirs d'investigations de l'agent de contrôle.

La question de la protection des inspecteurs du travail dans l'accomplissement de leur mission est fondamentale¹⁴⁶. Lorsque l'obstacle est avéré, il s'agit bien d'un refus du principe même du contrôle et d'une négation frontale des missions de l'inspection. On comprend dès lors que les inspecteurs du travail puissent très difficilement comprendre les quelques cas de classement sans suite de procès-verbaux d'obstacle par le magistrat du Parquet. De façon générale, la protection y compris de l'intégrité physique des agents de contrôle demeure en France une question sensible, singulièrement après les assassinats en 2004 de deux agents de contrôle¹⁴⁷.

On a pu relever que les contrôleurs du travail sont manifestement plus confrontés à des situations d'obstacle que les inspecteurs du travail¹⁴⁸. On doit ici rappeler qu'en France la pratique veut que les contrôleurs du travail, fonctionnaires de catégorie B, moins formés et moins payés que les inspecteurs du travail dont ils dépendent, se voient chargés des entreprises ayant un effectif inférieur à 50 salariés, c'est-à-dire des petites entreprises bénéficiant de peu ou de pas de représentation du personnel, de conditions de travail et de management souvent plus dures que les plus grandes entreprises. Ici, l'employeur est présent dans «son» entreprise et ne comprend pas bien souvent comment un fonctionnaire peut avoir le droit d'entrée dans cette «sphère privée». Il ne faut donc pas s'étonner d'une plus grande exposition des contrôleurs du travail à des «obstacles». En toute hypothèse, même s'il ne faut pas nier des variables tenant à la personnalité ou au vécu personnel de l'agent de contrôle, les inspecteurs et contrôleurs du travail sont confrontés régulièrement à des conditions difficiles dans l'exercice de leurs missions et témoignent souvent d'un réel talent dans «l'évitement de l'obstacle».

Le ministère du Travail ne peut qu'être conscient de ses difficultés. Une note technique rappelle «qu'en cas d'obstacle aux fonctions et dans tous les cas où l'exécution de la mission n'aura pas pu s'effectuer dans les conditions normales, elle sera renouvelée, au besoin par une équipe renforcée comprenant le directeur du travail ou son adjoint et éventuellement protégée par des forces de police. Ce sera notamment indispensable lorsque le contrôle d'inspection du travail en entreprise n'aura pas pu se réaliser. En cas de nouvel incident, un second procès-verbal sera rédigé»¹⁴⁹. Une telle volonté de fermeté ne

¹⁴⁴ Article L. 8114-1 du Code du travail. On observera qu'antérieurement à la nouvelle codification entrée en vigueur le 1^{er} mai 2008, l'ex-article L. 631-1 ajoutait «En cas de récidive, l'emprisonnement pourra être porté à deux ans et l'amende à 7 500 euros». Certes s'agissant d'un délit, le doublement des peines en cas de récidive n'a pas à être expressément prévu (Article 132-10 du Code pénal) à la différence des contraventions (Article 132-11 du Code pénal); mais cette absence de mention qui n'est pas le fait de tous les textes prévoyant des sanctions délictuelles du Code du travail, est pour le moins peu pédagogique.

¹⁴⁵ Cass. crim. 10 janvier 1986, Trihan, *Revue Échange et Travail* 1986, n° 29, p. 18.

¹⁴⁶ Cf. not. la circulaire DAGEMO n° 2005-03 du 25 avril 2005 relative au plan d'amélioration de la sécurité et de la protection des agents.

¹⁴⁷ Cf. *supra* introduction.

¹⁴⁸ Auvergnon Ph., Laviolette S., *op. cit.* p. 23.

¹⁴⁹ Note technique de la MICAPCOR cité par Kapp Th., Ramackers P., Terrier J.-P., *op. cit.*, p. 233.

peut qu’être saluée. Mais, en pratique, il faudra surtout assurer l’agent agressé verbalement voire physiquement d’un soutien via la mise en œuvre d’une «protection fonctionnelle»¹⁵⁰ qui peut notamment se traduire par la prise en charge des frais de procédure judiciaire engagée par l’agent, ou encore d’un soutien psychologique¹⁵¹. Par ailleurs, il est prévu aux niveaux national et régional des «cellules d’appui et d’urgence»¹⁵².

2.5. L’absence de mécanisme automatique d’ajustement du taux des amendes

Il n’existe pas en France de mécanisme de correction ou d’ajustement des amendes pour tenir compte, notamment, de l’inflation. C’est «dans les limites fixées par la loi» que le juge prononce les peines¹⁵³. On se doit de rappeler qu’en France les peines encourues pour infraction à une disposition de droit du travail peuvent concerner une personne morale¹⁵⁴ ou une personne physique et que, dans ce dernier cas, les peines ne se limitent pas à de possibles amendes; elles peuvent inclure des prévisions d’emprisonnement; il en va ainsi notamment des infractions de travail dissimulé¹⁵⁵, d’emploi irrégulier¹⁵⁶, de prêt illicite de main-d’œuvre¹⁵⁷. La peine privative de liberté est très rarement prononcée en droit pénal du travail ou bien «avec sursis»; ce sera éventuellement le cas en matière de sécurité des chantiers, de travail dissimulé ou d’obstacles à contrôle. Les tribunaux recourent, en réalité, très principalement à l’amende.

En matière contraventionnelle, la peine d’amende encourue est au plus de 1 500 euros¹⁵⁸; elle peut être assortie d’une peine complémentaire telle que l’affichage ou la publication de la décision. En matière délictuelle, la peine d’amende est d’un montant légal minimum de 3 750 euros¹⁵⁹. La loi ne prévoit pas de maximum mais le Code pénal permet au juge de prononcer une amende d’un montant inférieur à celle qui est encourue¹⁶⁰.

¹⁵⁰ Circulaire DAGEMO/BCG/MICAPCOR du 24 septembre 2003.

¹⁵¹ Note technique DAGEMO-MICAPCOR du 3 février 2004.

¹⁵² Ce dispositif de soutien aux agents a été mise en place à la suite d’un rapport (Cf. Chassine J.-P., Mission pic de Bure, IGAS, 2003, 36 p.).

¹⁵³ Cf. article 132-24 du Code pénal.

¹⁵⁴ Cf. articles 131-37, 131-38, 131-40 et du Code pénal; sur la responsabilité pénale de la personne morale voir notamment: Coeuret A., Fortis E., *op. cit.*, p. 219 et s.; Guirimand D., La responsabilité pénale des personnes morales, Droit social 1994, p. 647.

¹⁵⁵ Article L. 8224-1 du Code du travail.

¹⁵⁶ Article L. 8256-2.

¹⁵⁷ Articles L. 8234-1 et L. 8243-1.

¹⁵⁸ Article 131-13 du Code pénal.

¹⁵⁹ Article 381 du Code de procédure pénale.

¹⁶⁰ Article 132-20 du Code pénal.

2.6. Les variables de détermination de l'adéquation de la sanction et du *quantum* des amendes

En matière pénale, «dans les limites fixées par la loi, la juridiction prononce les peines et fixe leur régime en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. Lorsque la juridiction prononce une peine d'amende, elle détermine son montant en tenant compte également des ressources et des charges de l'auteur de l'infraction»¹⁶¹. Dans un souci accentué de personnalisation des peines, depuis une loi de 2005¹⁶², il est précisé que «la nature, le quantum et le régime des peines prononcées sont fixées de manière à concilier la protection effective de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de favoriser l'insertion ou la réinsertion du condamné et de prévenir la commission de nouvelles infractions»¹⁶³. C'est à n'en point douter en droit du travail le second objectif qui devra être visé!

Dans un certain nombre de cas, précisément visés par la loi ou le règlement, alors qu'un seul acte infractionnel entraîne en règle générale une seule peine, il est prévu une multiplication de la peine par le nombre de salariés concernés par la violation de la norme. Il en va ainsi, à titre indicatif, notamment en matière d'hygiène et de sécurité¹⁶⁴, en matière d'emploi de main-d'œuvre étrangère¹⁶⁵, en matière de durée du travail¹⁶⁶, en matière de repos hebdomadaire¹⁶⁷, en matière de salaire minimum et d'égalité de rémunération entre hommes et femmes¹⁶⁸.

Par ailleurs, la répétition de l'infraction n'a d'incidence en termes d'aggravation de la peine qu'en cas de récidive, c'est-à-dire lorsque la personne physique ou morale responsable, déjà condamnée définitivement pour une première infraction, commet une nouvelle infraction dans un délai donné à compter de l'expiration ou de la prescription de la précédente peine¹⁶⁹. En règle générale, la loi prévoit alors le doublement des peines d'amendes maximales. Toutefois, dans certains cas, l'Etat de récidive emporte potentiellement une peine différente du simple doublement; à titre indicatif en matière d'infractions aux règles du travail temporaire, la peine encourue en récidive correspond au doublement de l'amende mais aussi à une peine de six mois d'emprisonnement¹⁷⁰.

¹⁶¹ Article 132-24 alinéa 1 du Code pénal.

¹⁶² Loi n° 1549 du 12 décembre 2005.

¹⁶³ Article 132-24 alinéa 2 du Code pénal.

¹⁶⁴ Article L. 4741-1, alinéa 3 du Code du travail.

¹⁶⁵ Article L. 8256-2 (cas d'emploi d'un salarié non muni d'un titre de séjour valide).

¹⁶⁶ Article R. 3124-1 et s.

¹⁶⁷ Article R. 3135-2.

¹⁶⁸ Articles R. 3233-1 et R. 3222-1.

¹⁶⁹ Les délais de prescription prévus par le Code procédure pénale sont d'un an pour les contraventions (article 9), de trois ans pour les délits (article 8) et de dix ans pour les crimes (article 7), ces derniers relevant du droit pénal non spécifiquement du travail.

¹⁷⁰ Articles L. 1254-1 et L. 1254-3 du Code du travail.

En droit pénal du travail, la récidive n'est possible que pour les «contraventions dites de 5^{ème} classe», ainsi du travail des enfants mineurs¹⁷¹, du repos hebdomadaire¹⁷², de l'emploi prénatal ou postnatal¹⁷³, de l'hygiène et la sécurité¹⁷⁴, et pour l'ensemble des infractions délictuelles. Alors que la récidive en matière délictuelle n'a pas à être mentionnée dans les textes incriminateurs, en revanche l'application de la récidive en matière contraventionnelle est limitée aux cas expressément prévus¹⁷⁵.

Enfin, on mentionnera l'existence d'une peine, assez peu utilisée en droit pénal du travail¹⁷⁶, mais disponible: le «jour-amende». Cette peine est en principe destinée à remplacer la peine d'emprisonnement – lorsque celle-ci est encourue –; elle consiste dans le versement au Trésor public d'une contribution quotidienne, d'un montant maximum de 1 000 euros, déterminée en tenant compte des ressources du condamné¹⁷⁷.

2.7. Le suivi des procédures engagées, des sanctions infligées et de leur mise en œuvre par l'inspecteur du travail

Autant lorsqu'il recourt aux observations ou mises en demeure informelles l'inspecteur du travail a le moyen via une visite ultérieure de l'entreprise de suivre la mise en œuvre de ses prescriptions, autant dès lors qu'il se situe, via le relevé d'un procès-verbal d'infraction, dans la perspective d'une sanction pénale, il ne dispose d'aucun moyen officiel et certain pour suivre la procédure engagée et connaître son résultat. On comprend en ce sens la volonté exprimée de la Direction générale du travail d'institutionnaliser les relations entre services locaux du travail et Parquet¹⁷⁸, ou encore la mise en place, au niveau national, d'un Observatoire des suites pénales réservées aux procès-verbaux d'inspection du travail. Mais on doit convenir qu'en pratique encore aujourd'hui tout dépendra de l'existence ou non de relations personnelles entre agents ou représentants de l'inspection du travail et magistrats du Parquet¹⁷⁹.

La situation de l'inspecteur du travail quant aux suites de son intervention et quelque peu différente lorsque celui-ci saisit, dans le cadre d'une procédure civile, le juge des référés en vue d'obtenir de ce dernier une «ordonnance». On rappellera toutefois que cette possibilité est limitée aux «référé en matière d'hygiène et de sécurité», d'accident du

¹⁷¹ Article R. 4743-5.

¹⁷² Article R. 3135-2.

¹⁷³ Article R. 1227-6.

¹⁷⁴ Article R. 4741-2 du Code du travail.

¹⁷⁵ Article 132-11 du Code pénal.

¹⁷⁶ Pour un exemple d'application: Cass. crim. 1^{er} juillet 1997, Bull. crim. n° 262.

¹⁷⁷ Article 131-5 du Code pénal; le nombre de jour-amende ne peut toutefois excéder 360.

¹⁷⁸ Cf. not. Lettre relative à l'aspect pénal des pratiques professionnelles de l'inspection du travail du Directeur général du travail (ministère du Travail) à la Directrice des affaires criminelles et des grâces (ministère de la Justice) en date du 20 avril 2010.

¹⁷⁹ Cf. *infra* point 3.6.

travail, d'entreprise de travail temporaire et de repos dominical¹⁸⁰. Par ailleurs, il s'agit d'une procédure faiblement utilisée notamment en raison de sa complexité ou de sa technicité. Cependant, dans ce cas, l'inspecteur du travail reste, d'une certaine façon, au cœur de la procédure engagée de son début jusqu'à son exécution. Il s'agit d'obtenir du juge une décision prescrivant la mise en œuvre de mesures appropriées, soit pour faire cesser un trouble illicite, soit pour prévenir un dommage imminent. L'inspecteur du travail assigne une personne morale ou physique «employeur» devant un juge auquel il demande des mesures concrètes. Il est présent et s'exprime le premier à l'audience. Après l'audience est signifiée, par voie d'huissier, l'ordonnance de référé imposant à l'employeur des mesures «dont le respect doit être vérifié, et si nécessaire obtenu par voie d'exécution forcée. Le contrôle de l'application de l'ordonnance après sa signification et doit faire l'objet de rapports de constats de l'inspecteur ou du contrôleur du travail. S'il s'avère que tel n'est pas le cas, la non-exécution doit d'abord être constatée par un huissier de justice que l'inspecteur peut accompagner»¹⁸¹.

Enfin, on doit rappeler qu'en cas de décision administrative de l'inspecteur du travail d'«arrêt temporaire de travaux», ce sera lui qui prescrira les mesures nécessaires propres à faire cesser la situation de danger grave et imminent constatée, lui aussi qui vérifiera la réalisation de ces dernières avant d'autoriser la reprise effective des travaux¹⁸². On ne peut mieux suivre et constater ses résultats!

3. Les caractéristiques principales du processus de poursuite en cas d'infraction

3.1. L'amorce des poursuites judiciaires et le rôle de l'inspecteur du travail

Le procès-verbal d'inspection du travail est transmis au Parquet. Les magistrats du Parquet exercent «l'action publique», c'est-à-dire la recherche, la constatation et la poursuite des auteurs des infractions pénales; le Parquet recourt le plus souvent à une enquête complémentaire, ce sera notamment le cas lorsque l'inspecteur du travail n'aura pas pu identifier l'auteur de l'infraction ou recueillir ses déclarations. Il peut arriver dans ce contexte d'enquête qu'un avis soit demandé à l'inspecteur du travail par le Parquet, singulièrement en cas d'éléments de faits ou d'arguments techniques nouveaux ou de complexité de la réglementation en cause. Il peut également arriver qu'un agent d'inspection du travail soit requis en tant que personne qualifiée pour une mission assurée sous l'entier contrôle du procureur de la République et donc pour laquelle il ne bénéficie plus des attributions et pouvoirs propres à son statut d'inspecteur du travail¹⁸³. Enfin, un inspecteur du travail peut être appelé et entendu par un officier de police judiciaire dans le

¹⁸⁰ Cf. *supra* point 1.2.

¹⁸¹ Ministère du Travail, Guide pratique des référés de l'inspection du travail: une procédure civile, DRT, DAGEMO, 2004, p 20.

¹⁸² Cf. *supra* point 1.3 et article R. 4731-5 du Code du travail.

¹⁸³ Dans le cadre d'une procédure de réquisition à personne qualifiée, l'agent de contrôle doit déférer et est censé ne pas refuser (cf. article R. 642-1 du Code pénal). Pourtant, si la réquisition intervient dans un domaine qui relève des compétences propres de l'inspection du travail, on peut s'inquiéter d'une contradiction avec les dispositions des conventions OIT n° 81 et n° 129.

cadre de divers types d'enquête¹⁸⁴ ou encore être tenu de comparaître comme témoin à la demande d'un juge d'instruction au cours de l'exécution d'une commission rogatoire¹⁸⁵.

De façon générale, on soulignera que «l'obligation faite aux agents d'inspection du travail de répondre aux sollicitations de la Justice ne les délivre pas de la nécessité de préserver la confidentialité des plaintes. La réserve qui s'impose est que l'inspection du travail ne peut, en aucun cas, révéler, y compris à l'autorité judiciaire, soit la source des plaintes qu'elle enregistre et donc l'identité des personnes qui lui ont fait part de doléances, soit le fait qu'un établissement ait été visité à la suite d'une plainte, soit encore les termes des conversations sur des matières relatives à l'application des dispositions légales, si le ou les interlocuteurs des agents de l'inspection du travail étaient en droit de penser que leurs propos resteraient confidentiels»¹⁸⁶. À défaut, on pourrait relever une violation de dispositions des conventions de l'OIT n° 81 et n° 129 dûment ratifiées par la France¹⁸⁷.

3.2. Les possibilités d'implication des partenaires sociaux dans les poursuites

L'implication des représentants du personnel ou de syndicalistes est possible dès la phase de plainte. Les inspecteurs du travail peuvent également échanger avec ces derniers lors de la visite de l'entreprise et à l'issue du contrôle. Enfin, les partenaires sociaux – organisations syndicales de salariés et d'employeurs – pourront éventuellement se joindre en cas de poursuites pénales à l'action publique en se constituant «partie civile».

Tout d'abord les représentants et organisations de salariés ont un rôle direct en matière d'information de l'inspection du travail sur l'existence, dans telle entreprise ou tel secteur professionnel, d'infractions à la législation du travail; ils pourront également inciter des salariés à «déposer plainte» auprès de l'inspection du travail. Une étude a pu souligner qu'une part importante des inspecteurs du travail, intervenant dans les entreprises d'au moins 50 salariés¹⁸⁸, indiquait «qu'au moins la moitié de leur activité pouvant donner lieu à verbalisation provient de demandes d'interventions d'origines syndicales ou non», alors que les contrôleurs du travail, intervenant dans les petites et moyennes entreprises de moins de 50 salariés, précisaient assez logiquement «être peu saisis par un syndicat ou un représentant du personnel»¹⁸⁹. Juridiquement, il fait partie des missions des délégués du personnel de «saisir l'inspection du travail de toutes les plaintes et observations relatives à l'application des dispositions légales dont elle est chargée d'assurer le contrôle»¹⁹⁰. Ils pourront ainsi faire une demande d'intervention à propos du non-paiement du salaire

¹⁸⁴ Cf. articles 62 et 78 du Code de procédure pénale.

¹⁸⁵ Article 153 de Code de procédure pénale.

¹⁸⁶ Guinot P., Kapp Th., Lagrange Ph., Ramackers P., *op. cit.*, p. 192

¹⁸⁷ Cf. not. Ministère du Travail, Principes de déontologie pour l'inspection du travail, DGT 2010, p. 33 et s.

¹⁸⁸ La pratique administrative française conduit à une répartition du contrôle entre inspecteurs du travail intervenant dans les entreprises de 50 salariés le plus souvent pourvues d'institutions représentatives et de présence syndicale, et contrôleurs du travail intervenant dans les entreprises de moins de 50 salariés dépourvues *de jure et de facto* d'institutions représentatives du personnel dans lesquelles le fait syndical reste pour le moins mal vu.

¹⁸⁹ Auvergnon Ph., Laviolette S., *op. cit.*, p. 23.

¹⁹⁰ Article L. 2313-1 2 du Code du travail.

minimum légal ou du salaire conventionnel ou encore du non-paiement d'heures supplémentaires à certains salariés, du dépassement des durées maximales du travail fixées 10 heures par jour et 46 ou 48 heures par semaine, d'une absence de mise à disposition par l'employeur de protections collectives ou individuelles contre certains risques pouvant porter atteinte à la santé ou la sécurité des salariés (travaux de peinture sans aspiration, bruit dans les ateliers, risque de chute de hauteur, ...), de l'absence de mise à disposition d'un local pour les délégués du personnel, des situations avérées de harcèlement moral, etc.

Par ailleurs, lors d'un contrôle, l'information, si ce n'est la collaboration, entre les institutions représentatives du personnel et l'inspection du travail s'appuie sur des dispositions du Code du travail; il est notamment indiqué dans ce dernier que «lors de ses visites, l'inspecteur du travail se fait accompagner par le délégué du personnel compétent, si ce dernier le souhaite»¹⁹¹. Par ailleurs, il est prévu que lors des visites de l'inspecteur ou du contrôleur du travail, les représentants du personnel au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail sont informés de sa présence par l'employeur et peuvent présenter leurs observations¹⁹². Enfin, on rappellera que l'inspecteur du travail, dans le cadre de son droit d'enquête¹⁹³ et de son corollaire, le droit d'interroger, pourra bénéficier de divers témoignages y compris de représentants du personnel ou de délégués syndicaux.

A l'issue d'un contrôle de l'inspection du travail, on peut regretter que les lettres d'observations adressées nominativement à l'employeur, n'étant pas des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978, n'ont pas à être communiquées de plein droit à tout demandeur¹⁹⁴, voire pour un «bon dialogue social» automatiquement aux représentants du personnel. Toutefois, si le contrôle fait suite à une demande des représentants du personnel, l'inspecteur du travail pourra les informer de ses suites dans des termes sensiblement voisins de ceux retenus pour la lettre d'observations adressée à l'employeur¹⁹⁵. En revanche, en matière de santé et de sécurité, les «observations»¹⁹⁶ ainsi que les «mises en demeure» ou «demandes de vérification» faite par l'inspecteur du travail devront être portées, par l'employeur, à la connaissance du Comité d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail ou, s'il n'en existe pas, des délégués du personnel¹⁹⁷. De même, en pratique, «lorsque l'intervention qui a amené l'agent de contrôle à dresser un procès-verbal a été générée par la plainte (...) d'un représentant du personnel ou d'une organisation syndicale»¹⁹⁸, l'auteur de la plainte sera informé de la suite qui lui aura été

¹⁹¹ Article L. 2313-11.

¹⁹² Article L. 4612-7.

¹⁹³ Cf. articles L. 8113-1 à 3 du Code du travail et, surtout, article 12 de la convention n° 81 de l'OIT.

¹⁹⁴ Cf. Guinot P., Kapp Th., Lagrange Ph., Ramackers P., *op. cit.*, p. 102; les auteurs se réfèrent notamment à une note du ministère du Travail (MICAPCOR 27 janvier 2000, cahier n° 39, p. 90).

¹⁹⁵ Il faut rappeler que les inspecteurs du travail sont ici tenus à leur obligation de confidentialité mais aussi à la discrétion voire au secret professionnel (Cf. not. les conventions OIT n° 81 et 129 ainsi que les «Principes de déontologie pour l'inspection du travail », *op. cit.*, p. 33).

¹⁹⁶ Cf. Articles L. 4711-4 et R. 4614-5 du Code du travail.

¹⁹⁷ Cf. Guinot P., Kapp Th., Lagrange Ph., Ramackers P., *op. cit.*, p. 110.

¹⁹⁸ Cf. Guinot P., Kapp Th., Lagrange Ph., Ramackers P., *op. cit.*, p. 180.

réservée, sans toutefois que lui soit «transmis de copie du procès-verbal»¹⁹⁹. Ceci permettra en particulier qu'un syndicat puisse agir en se constituant «partie civile». Les organisations syndicales, y compris d'employeurs, ont en effet la possibilité d'une «action civile», dans certains cas et à certaines conditions²⁰⁰, le Code du travail prévoyant que les syndicats professionnels «peuvent, devant toutes les juridictions, exercer les droits réservés à la partie civile concernant les faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de la profession qu'ils représentent»²⁰¹.

3.3. A propos du caractère opportun, accessible ou coûteux des poursuites

On ne se prononcera pas sur le caractère opportun des poursuites en remarquant simplement que seul, le plus souvent, l'auteur des faits estime inopportun d'être poursuivi... On remarquera par ailleurs que les magistrats du Parquet, pourtant peu sensibilisés du fait de leurs origines et de leur formation aux questions de droit du travail, recourent peu au classement sans suite des procès-verbaux transmis par l'inspection du travail.

En ce qui concerne «l'accessibilité» des procédures de poursuites, on rappellera que lorsque l'intervention qui a amené l'agent de contrôle à dresser procès-verbal a été générée par la plainte d'un salarié, d'un représentant du personnel ou d'une organisation syndicale, l'auteur de la plainte devra être en principe informé de manière à ce qu'il puisse, le cas échéant, exercer l'action civile²⁰². Toutefois, l'administration recommande à ses agents de ne faire qu'informer sur l'existence d'un procès-verbal en précisant le numéro de son enregistrement au Parquet, sans transmettre copie du procès-verbal²⁰³. La même préconisation est faite vis-à-vis de la victime lorsque le procès-verbal fait suite à un accident du travail, ou encore vis-à-vis de l'institution en cause en cas d'entrave au fonctionnement régulier d'une représentation du personnel²⁰⁴. Le contrevenant est lui-même systématiquement informé qu'un procès-verbal a été relevé; mais il est regrettable qu'il ne doive que très rarement en recevoir copie²⁰⁵. Par ailleurs, si une fois transmis au Parquet, le procès-verbal devient un élément de la procédure et ne peut faire l'objet d'information de la part de l'inspecteur du travail, le Parquet doit informer de sa décision de classement ou de poursuite l'éventuelle victime de l'infraction ou le syndicat professionnel qui ont pu se «constituer partie civile». Le problème important reste l'information de l'inspection du travail quant aux suites judiciaires des ses procès verbaux. Le retour d'information dépend encore trop de l'Etat des relations interpersonnelles et est,

¹⁹⁹ *Idem.*

²⁰⁰ *Cf. supra* point 6.1.

²⁰¹ Article L. 2132-3 du Code du travail.

²⁰² Les victimes d'une infraction ainsi que les syndicats professionnels, à certaines conditions (*Cf. infra* point 6) peuvent engager une action civile qui a pour objet la réparation du dommage causé par l'infraction.

²⁰³ Les procès-verbaux ne sont pas des documents administratifs communicables : CADA «Inspecteur du travail du Val d'Oise», 8 juillet 1982, note MICAPCOR NM 45 DOC 1.568 (*Cf. Kapp Th., Ramackers P., Terrier J.-P., op. cit.*, p. 224).

²⁰⁴ Guinot P., Kapp Th., Lagrange Ph., Ramackers P., *op. cit.*, p 177 et s.

²⁰⁵ Sauf le cas du procès-verbal concernant la durée du travail prévu à l'article L. 8113-7 alinéa 3 du Code du travail.

en tous cas, fort aléatoire ne serait-ce qu'au regard du nombre de suites «inconnues» mentionnées dans le rapport annuel du ministère du Travail au Bureau international du Travail²⁰⁶.

En ce qui concerne le coût des procédures, il faut observer qu'avant que l'on puisse parler de poursuites, c'est-à-dire avant la décision du procureur de la République de mettre en mouvement l'action publique, il y aura eu rédaction par l'inspecteur du travail d'un procès-verbal; celle-ci s'avère parfois très chronophage au regard des infractions relevées. Après relecture, le procès-verbal est transmis au Parquet, souvent après un complément d'enquête. En cas de décision de poursuite, le Parquet saisit alors une juridiction de jugement. Le coût des poursuites, s'il faut raisonner en ces termes, est donc essentiellement celui correspondant au temps de travail de l'inspecteur du travail et des magistrats prenant part à la procédure. Pour les parties en cause, qu'il s'agisse de l'auteur des faits, de l'éventuelle victime se portant partie civile ou du syndicat professionnel se constituant partie civile dans l'intérêt collectif de la profession²⁰⁷, il n'y aura que des frais d'avocat.

3.4. L'éventuelle contribution de l'inspection du travail en cours de procédure

En ce qui concerne plus particulièrement l'audience de jugement, l'efficacité de l'action répressive engagée par l'inspection du travail dépend en partie effectivement de «l'accompagnement» du procès-verbal à l'audience. De ce point de vue, un arrêt de la Cour de cassation, rendu à propos d'un autre corps de contrôle, précise les conditions dans lesquelles un agent de l'administration du travail peut intervenir à l'audience: seule la déposition sous serment en qualité de témoin est désormais possible, qu'il s'agisse de l'agent verbalisateur ou d'un autre agent de la Direction du Travail appelé à éclairer le tribunal sur l'interprétation qu'il convient de donner des textes en vigueur et sur leur application²⁰⁸. Dans la pratique, «de nombreuses juridictions pénales invitent par lettre simple l'auteur du procès-verbal lorsque sa présence est souhaitée: elles le font alors témoigner dans les formes prévues par l'alinéa 3 de l'article 444 du Code de procédure pénale»²⁰⁹.

Une enquête a fait ressortir quelques enjeux relatifs aux audiences pénales²¹⁰. Elles peuvent être dites «groupées» ou «spécialisées». Dans le premier cas, les affaires de droit du travail et les personnes en cause sont traitées en même temps que d'autres types de délinquance et de délinquants. Dans le second cas, l'audience ne connaît que des poursuites relevant du droit pénal du travail. Dans ce dernier cas, on peut espérer un traitement plus approfondi et plus «compétent». Dans le premier, le «mélange des délinquances» peut contribuer à une «dure prise de conscience» des employeurs poursuivis qui vivent, en règle générale, très mal d'être regardés comme des délinquants, assis qu'ils

²⁰⁶ Cf. *infra* point 5 «Informations statistiques».

²⁰⁷ Cf. *infra* point 6 «Partenaires sociaux».

²⁰⁸ Cf. Cass. crim., 3 mai 1990, Bull. crim. 1990 n° 173 p. 442; voir également la note MICAPCOR du 28 septembre 1990.

²⁰⁹ Cf. Kapp Th., Ramackers P., Terrier J.-P., *op. cit.*, p. 304.

²¹⁰ Auvergnon Ph., Laviolette S., *op. cit.*, p. 60 et s.

sont à côté d'autres personnes dont ils ne doutent pas, en revanche, de la qualité de délinquants²¹¹.

La même enquête fait apparaître des attitudes variables des magistrats en ce qui concerne la présence à l'audience de l'inspecteur du travail qui a relevé le procès-verbal d'infraction. Cette dernière est «recommandée de façon systématique par certains. Elle aurait des vertus pédagogiques pour les agents de contrôle – les limites des procès-verbaux transmis leur paraîtraient dès lors plus évidentes – mais aussi pour les magistrats dans la mesure où les agents de contrôle peuvent leur fournir des explications complémentaires quant au contexte, aux enjeux, à l'impact et à la gravité de l'infraction et de la verbalisation. Certains magistrats souhaitent plus que la présence de l'agent verbalisateur, celle d'un représentant de l'administration du Travail, si possible toujours le même, ayant la «culture de l'audience», tout au moins sur les «dossiers les plus importants et compliqués»²¹². On peut observer que cette présence d'un représentant de l'administration du travail ne permet pas toutefois d'intervenir sur les faits puisqu'il ne sera pas l'auteur des constatations; mais il sera «à même de donner un avis technique sur la qualification de ces faits. Cette présence systématique permet également d'être mieux informé des jugements et, le cas échéant, de disposer de plus de temps pour demander la mise en œuvre des voies de recours au magistrat compétent»²¹³.

In fine, on soulignera que dans le cadre des relations avec les autorités judiciaires, la question de la confidentialité des plaintes²¹⁴ peut se poser avec une acuité particulière du fait du principe du contradictoire. Il a été justement rappelé dans le cadre de l'édition de «Principes de déontologie pour l'inspection du travail» que «dans une procédure pénale dont le service a l'initiative, il convient de ne pas préciser que le contrôle de l'entreprise et, partant, les constats, ont été effectués suite à une ou plusieurs plaintes. En effet, le principe du contradictoire permet à l'employeur d'accéder à ces informations. Les mentions qui viseraient à convaincre le Parquet puis le juge, des préjudices subis par les salariés, peuvent être utilement remplacées par un paragraphe plus général montrant l'utilité sociale de la norme enfreinte ainsi que les conséquences concrètes pour les victimes»²¹⁵.

3.5. Les choix possibles du Parquet, en charge de l'engagement (ou non) des poursuites

Selon l'article 40-1 du Code français de procédure pénale, «le procureur de la République territorialement compétent décide s'il est opportun: 1° soit d'engager des poursuites, 2° soit de mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites (...), 3° soit de classer sans suite la procédure dès lors que les circonstances particulières liées à la commission des faits le justifient». Ainsi, si la convention OIT n° 81 reconnaît à l'inspecteur du travail une liberté d'appréciation des suites à donner en cas de constat

²¹¹ Cf. not. en sens contraire: Antonmattéi P.-H., *Le droit pénal du temps de travail*, Droit social 2000, p. 976.

²¹² *Idem*.

²¹³ Coeuret A., Fortis E., *op. cit.*, p. 50.

²¹⁴ Cf. Articles 15 c) de la convention OIT n° 81 et 20 c) de convention OIT n° 129.

²¹⁵ Ministère du Travail, *Principes de déontologie pour l'inspection du travail*, DGT 2010, p. 37.

d'une infraction²¹⁶, le Code français de procédure pénale attribue au magistrat du Parquet (procureur et substitut du procureur de la République) un pouvoir d'appréciation des suites à donner aux plaintes qu'il reçoit, y compris donc aux procès-verbaux d'inspection du travail qui lui sont transmis. Ce point ne fait pas débat (officiellement) au sein de l'inspection du travail et entre les inspecteurs et les «parquetiers». S'il y a cependant parfois incompréhension, elle tient au fait que les inspecteurs du travail utilisent quotidiennement la liberté d'appréciation que leur donne la convention n° 81. Dans ces conditions, lorsqu'ils relèvent et transmettent effectivement un procès-verbal d'infraction au Parquet, ils estiment que le «tri de la gravité» a été fait. Ils comprennent dès lors très mal qu'un «Parquetier» utilise son pouvoir de «classement sans suite». Il est en toute hypothèse très clair, en France, que celui qui engage ou non les poursuites en vue d'une sanction est le magistrat du Parquet et non pas l'inspecteur du travail.

En cas de décision de classement, la seule obligation du «parquetier» est d'en informer la victime ou le plaignant «en indiquant les raisons juridiques ou d'opportunité qui la justifient»²¹⁷. En effet, «les critères de classement sans suite ne sont pas définis par la loi. Les décisions de classement sans suite sont liés à deux types d'approches, une d'ordre technique en fonction des éléments constitutifs du dossier et une de politique pénale»²¹⁸. Si le taux de classement sans suite est, de façon générale, très important du fait notamment de l'absence d'identification de l'auteur, il apparaît plutôt faible en ce qui concerne les infractions en droit du travail²¹⁹.

Le procureur de la République peut, au lieu d'engager les poursuites, décider de mesures alternatives. L'une d'entre elles se limite à un «rappel à la loi»²²⁰; l'auteur des faits est convoqué et s'entend rappeler l'infraction commise et la peine encourue²²¹. Une autre mesure consiste dans l'engagement, avec l'accord des parties, d'une «médiation entre l'auteur des faits et la victime»²²². On cherche alors à trouver un accord pouvant se traduire dans une indemnisation ou dans des excuses présentées par l'auteur des faits. Il a été rappelé, par les services centraux du ministère du Travail «qu'en aucun cas, y compris en cas de demande expresse du Parquet, l'agent de contrôle verbalisateur ne devait participer à cette procédure de médiation pénale. Il peut simplement être envisagé que le directeur départemental du travail (ou le directeur adjoint) donne son avis, en liaison étroite avec l'agent verbalisateur, au Parquet sur les mesures de médiation envisagées»²²³. D'autres «mesures alternatives» aux poursuites sont envisageables pour certaines infractions au Code du travail; il en va ainsi de la «demande à l'auteur des faits de régulariser sa situation

²¹⁶ Pour une analyse contraire: Cohen M., Les procès-verbaux des inspecteurs du travail et la convention internationale de 1947, Droit social 1984, p. 473 ; l'auteur défend que ce serait le cas si effectivement les inspecteurs du travail avaient en France le pouvoir d'engager les poursuites.

²¹⁷ Cf. Article 40-2 du Code de procédure pénale.

²¹⁸ Guinot P., Kapp Th., Lagrange Ph., Ramackers P., Éléments de droit pénal et de procédure pénale. L'action de l'inspection du Travail, INTEFP, 2009, p. 193.

²¹⁹ Cf. *infra* au point 5 les informations chiffrées concernant les poursuites.

²²⁰ Cf. Article 41-1 1° du Code de procédure pénale.

²²¹ En pratique, cet entretien, mené par un «délégué du procureur», peut donner lieu à l'établissement d'un procès-verbal.

²²² Article 41-1 5° du Code de procédure pénale.

²²³ Guinot P., Kapp Th., Lagrange Ph., Ramackers P., *op. cit.*, p. 195.

au regard de la loi ou des règlements»²²⁴ ou de «l’accomplissement par l’auteur des faits, à ses frais, d’un stage ou d’une formation (...)»²²⁵.

Enfin, «le procureur de la République, tant que l’action publique n’a pas été mise en mouvement, peut proposer, directement ou par l’intermédiaire d’une personne habilitée, une composition pénale à une personne physique qui reconnaît avoir commis un ou plusieurs délits punis à titre de peine principale d’une peine d’amende ou d’une peine d’emprisonnement d’une durée inférieure ou égale à cinq ans, ainsi que, le cas échéant, une ou plusieurs infractions connexes»²²⁶. Cette «composition pénale» consiste dans l’application d’une ou de plusieurs des mesures prévues limitativement, parmi lesquelles le fait de «verser une amende de composition au Trésor public. Le montant de cette amende, qui ne peut excéder le montant maximum de l’amende encourue, est fixé en fonction de la gravité des faits ainsi que des ressources et des charges de la personne. Son versement peut être échelonné, selon un échéancier fixé par le procureur de la République, à l’intérieur d’une période qui ne peut être supérieure à un an»²²⁷. On a remarqué qu’il «semble que la composition pénale soit encore peu utilisée en matière de droit pénal du travail. Il est possible qu’elle le soit beaucoup plus dans l’avenir compte tenu de l’encombrement des juridictions pénales et de l’efficacité de cette mesure, notamment quant au recouvrement des amendes qui reste la sanction la plus fréquente en cette matière».²²⁸ On peut, d’un autre point de vue, craindre que la «composition pénale», comme d’autres mesures alternatives aux poursuites, sous couvert de rapidité et d’efficacité, participe à une regrettable banalisation des infractions au droit du travail et à un traitement privé – en tous cas non public – des affaires de droit pénal du travail.

Enfin, le procureur peut décider d’engager des poursuites qui aboutiront soit à la condamnation de l’auteur des faits, soit à sa relaxe.

3.6. Les relations entre l’inspection du travail et le Parquet sur les suites des procès-verbaux d’infraction

Après une enquête de terrain, on a pu estimer en 2005 «qu’un chantier est à ouvrir, celui du développement des relations non pas simplement et ponctuellement personnelles, mais institutionnelles entre Parquets et Directions du Travail»²²⁹. On ne peut en effet que souhaiter d’une part qu’au plan administratif soit organisé systématiquement un suivi permanent et précis des procès-verbaux, des procédures en cours et suites données, d’autre part, sur un plan plus «politique», une information régulière et des échanges notamment sur l’action collective et concertée des services d’inspection, les priorités thématiques et, y compris les «exigences» du Parquet.

²²⁴ Article 41-1 3° du Code de procédure pénale.

²²⁵ Article 41-1 2° du Code de procédure pénale; sur cette mesure alternative voir *infra*, pour quelques exemples et analyses, le point 7 «approches proactives et innovatrices en matière de sanction».

²²⁶ Article 41-2 du Code de procédure pénale.

²²⁷ Article 41-2 1° du Code de procédure pénale.

²²⁸ Guinot P., Kapp Th., Lagrange Ph., Ramackers P., *op. cit.*, p. 196.

²²⁹ Auvergnon Ph., Laviolette S., *op. cit.* p. 73.

Certains semblent constater une amélioration: «s’attachant, sinon à traiter la cause, du moins à tenter d’améliorer le traitement des procédures pénales, le ministère de la Justice et le ministère du Travail ont privilégié le principe de concertation entre l’inspection du travail et les Parquets (...). Des rencontres périodiques doivent être organisées entre les membres du Parquet et les inspecteurs du travail»²³⁰. Le principe de ces rencontres est en fait posé depuis longtemps, notamment dans une circulaire du ministère de la Justice du 2 mai 1977, repris par une circulaire du 1^{er} mars 1990 et une note conjointe des ministères de la Justice et du Travail du 28 mars 2002²³¹. En pratique, au plan local, tout dépend encore ici trop souvent de la bonne volonté et des bonnes relations entre individus membres de la Direction du travail et du Parquet. Les moyens en personnel sont en cause mais aussi certainement les différences de culture pouvant exister entre membres de la magistrature et de l’administration du travail. Chacun a une haute idée de son indépendance et de sa légitimité sociale ...

Au niveau national, il existe indéniablement une volonté de la Direction générale du travail d’échanger et de faire passer un message sur l’intervention de l’inspection du travail et la nécessité du suivi de l’action de cette dernière; on relèvera, en ce sens, la très opportune – bien que pour le moment peu fructueuse – mise en place en 2007, au sein de la Direction générale du travail du ministère du Travail, d’un Observatoire des suites pénales (OSP) réservés aux procès-verbaux de l’inspection du travail²³². Il s’agit clairement de pouvoir évaluer et valoriser l’action pénale de l’inspection du travail. Quatre objectifs principaux ont été assignés à cet observatoire:

- connaître les suites réservées aux procédures pénales transmises aux Parquets par l’inspection du travail,
- apporter, une fois ces informations connues, un appui plus efficace aux services déconcentrés dans la mise en œuvre de l’outil pénal et améliorer la qualité rédactionnelle des procès-verbaux,
- faciliter l’élaboration de propositions en matière de sanction pénale ou de sanction administrative dans la construction législative ou réglementaire,
- Élaborer, sur la base d’un diagnostic partagé de la situation, une véritable politique pénale du travail en accord avec le ministère de la Justice.

Les premiers résultats de l’OSP se réfèrent aux années 2004, 2005 et 2006 et à l’activité de près de 75 Directions Départementales du Travail²³³. De l’échantillon analysé²³⁴ il ressortirait tout d’abord que 97 pour cent des procédures sont transmises aux Parquets dans un délai inférieur à un an et 82 pour cent dans un délai inférieur ou égal à 6 mois et 42 pour cent dans un délai inférieur à 2 mois.

²³⁰ Kapp Th., Ramackers P., Terrier J.-P., *op. cit.*, p. 236.

²³¹ Note d’orientation conjointe du ministère de la Justice et du ministère de l’Emploi et de la solidarité du 28 mars 2002 sur les relations entre les Parquets et les directions du travail (Cf. Annexes).

²³² Note DGT/SAT/DAP du 14 mars 2007 relative à la mise en place d’un observatoire des suites pénales réservées aux procès-verbaux de l’inspection du Travail (Cf. Annexes).

²³³ Cf. Guinot P., Kapp Th., Lagrange Ph., Ramackers P., *Éléments de droit pénal et de procédure pénale. L’action de l’inspection du Travail*, INTEFP, 2009, p. 235.

²³⁴ Soit 15 064 procès-verbaux enregistrés et transmis aux services de la Justice à laquelle a été ajoutée une analyse plus fine réalisée sur 10 266 procès-verbaux

Par ailleurs, les principaux thèmes des procès-verbaux (à titre exclusif ou non) concerneraient la santé et sécurité au travail (41 pour cent), le travail illégal (37 pour cent), la réglementation du travail (12 pour cent), les droits et compétences des services d'inspection du travail (8 pour cent), l'emploi hors travail illégal (6 pour cent), les institutions représentatives du personnel et droits collectifs (5 pour cent), les obligations des employeurs (3 pour cent), les salaires (1 pour cent).

Les principales caractéristiques des suites données par les Parquets pour les 3 611 procédures étudiées, pour l'année 2004, permettraient de démontrer que 6 pour cent sont classées pour «infractions insuffisamment caractérisées», «charges insuffisantes», «défaut d'élucidation». Sur les 94 pour cent de procès-verbaux restants: 22 pour cent sont classés sans suite pour «poursuites inopportunes», 15 pour cent font l'objet d'une «procédure alternative aux poursuites», 2 pour cent font l'objet d'une «composition pénale», 61 pour cent font l'objet de poursuites²³⁵. On en conclut que «78 pour cent des procès-verbaux de l'inspection du travail transmis aux Parquets font l'objet d'une réponse pénale, ce pourcentage étant supérieur de 3,5 pour cent à la moyenne nationale toutes procédures confondues», et que «ce sont les procédures pénales relatives au travail illégal qui sont le plus poursuivies (84 pour cent), celles relatives à la santé et à la sécurité et aux institutions représentatives du personnel étant respectivement poursuivies à hauteur de 75 pour cent et 69 pour cent»²³⁶.

3.7. Le rôle marginal de l'inspecteur du travail dans la mise en œuvre de la décision du tribunal

Lorsque le Parquet à la suite de la transmission d'un procès-verbal de l'inspection du travail décide ni d'un classement sans suite, ni de poursuites, mais au titre des «mesures alternatives aux poursuites», d'une demande de «régularisation» et de mise en conformité avec des dispositions légales ou réglementaires de droit du travail, il peut lui arriver de demander à l'inspecteur du travail de s'assurer que l'engagement pris par l'employeur a été respecté²³⁷. Hors cette hypothèse tenant à la libre décision d'un magistrat, les inspecteurs du travail ne jouent en France aucun véritable rôle dans le suivi de la mise en application des décisions des juges.

Certes, il est possible de rappeler, par exemple, qu'en cas de survenance d'un accident du travail «dans une entreprise où ont été relevés des manquements graves ou répétés aux règles de santé et sécurité au travail», la juridiction saisie, peut faire «obligation à l'entreprise de prendre toutes mesures pour rétablir des conditions normales de santé et sécurité au travail»²³⁸ et qu'il est prévu que «Le contrôle de l'exécution des mesures prescrites est exercé par l'inspecteur du travail»²³⁹. Toutefois, comme on a pu le souligner «si l'on se reporte aux décisions de justice prononcées en droit pénal du travail,

²³⁵ Guinot P., Kapp Th., Lagrange Ph., Ramackers P., *op. cit.*

²³⁶ *Idem.*

²³⁷ Guinot P., Th. Kapp Th., Lagrange Ph., Ramackers P., *op. cit.*, p. 195.

²³⁸ Article L. 4741-11 du Code du travail,

²³⁹ *Idem.*

on constate un fort recours à la peine d'amende»²⁴⁰. Les inspecteurs du travail n'interviennent en rien dans le recouvrement des amendes.

Enfin, on peut estimer que dans le cadre d'une plus grande diversification des sanctions pénales²⁴¹, les inspecteurs du travail pourraient être appelés à jouer un rôle plus important, singulièrement en cas d'application de peines dites complémentaires. Ces dernières complètent les peines principales et peuvent avoir parfois un impact sur le chef d'entreprise supérieur aux amendes, ainsi de l'affichage de la décision prononcée aux portes de l'entreprise et/ou de sa publication dans divers journaux²⁴². Les inspecteurs du travail ne jouent aujourd'hui aucun rôle dans la vérification de leur mise en œuvre.

3.8. Les possibilités de recours et d'appels

On doit ici distinguer les décisions de l'inspecteur du travail de celles émanant des tribunaux. On rappellera qu'un procès-verbal d'inspection du travail ne constitue pas une décision et n'est donc pas susceptible de recours. Lorsqu'il y a effectivement, au sens juridique, «décision» de l'inspecteur du travail (ex. mise en demeure, demande de vérification, arrêt temporaire de travaux), celle-ci est susceptible de deux types de recours, l'un dit «administratif», l'autre «contentieux». Les délais et voies de recours pour être opposables au requérant doivent être indiqués dans la décision²⁴³. Les recours «administratifs» se partagent entre ceux dits «gracieux», formés devant l'inspecteur du travail auteur de la décision, et ceux «hiérarchiques», formés dans un délai de deux mois suivant la notification de la décision devant le ministre du travail ou, dans certains cas, devant le directeur régional du travail. Ces recours n'ont pas d'effet suspensif, sauf exception²⁴⁴. Les recours «contentieux» sont classiquement portés devant le Tribunal Administratif²⁴⁵, soit pour «excès de pouvoir» et annulation de la décision, soit pour mise en cause de la responsabilité de l'administration pour faute²⁴⁶, voire ultérieurement une cour administrative d'appel et le Conseil d'Etat.

Cependant «dans quelques situations exceptionnelles, dictées essentiellement par l'urgence, le législateur a confié le pouvoir de réformation à un autre juge. Ainsi, l'employeur qui conteste la décision (administrative) d'arrêt de travaux ou d'activité de l'inspecteur du travail saisit le président du Tribunal de Grande Instance, qui statue en

²⁴⁰ Coeuret A., Fortis E., op. cit., p. 219. Outre la place majeure de l'amende, les auteurs relèvent «l'utilisation de la peine privative de liberté en matière de sécurité des chantiers, de travail dissimulé et d'obstacles à contrôle» et, en troisième position, «la peine d'affichage ou de publication».

²⁴¹ Cf. not. Lazerges Ch., La diversification des réponses pénales à la commission d'une infraction au droit pénal du travail, *Revue de sciences criminelles* 1992, p. 493.

²⁴² Cf. Article 131-10 du Code pénal.

²⁴³ Cf. Article 9 du décret du 28 novembre 1983. L'absence d'indication n'entache toutefois pas en soi d'illégalité la décision attaquée (Conseil d'État, 25 janvier 1985, n° 63 315), mais le délai de recours contentieux reste alors ouvert pendant une durée indéfinie (Conseil d'État, 29 novembre 1993, n° 110 779).

²⁴⁴ Exemple: les recours devant le directeur régional concernant les mises en demeure et demandes de vérification ou de mesurage.

²⁴⁵ Cf. article R. 421-1 du Code de justice administrative.

²⁴⁶ Conseil d'État, 5 mars 1954, Cie La Financière Transport, Rec. Lebon p. 146.

référé»²⁴⁷, c'est-à-dire en urgence. Cette voie de recours «dérogatoire» peut apparaître incongrue lorsque l'on sait qu'est prévu, dans le Code de justice administrative²⁴⁸, un «référé suspension» mobilisable lorsque la décision administrative n'a pas été entièrement exécutée et qu'il y a urgence et doute sérieux sur la légalité de la décision. La voie du «référé suspension» peut être prise par exemple à propos des mises en demeure d'inspection du travail en matière de santé et de sécurité²⁴⁹.

Par ailleurs, lorsque l'inspecteur du travail a relevé une infraction par procès-verbal transmis au Parquet, le procureur de la République ou son substitut, on l'a dit, a le pouvoir de classement sans suite. Il n'y a pas là une décision juridictionnelle, il n'existe aucun recours judiciaire, l'appel est impossible. Certes, diverses «interventions», notamment hiérarchiques, pourront conduire le Parquet à revenir sur un classement sans suite et à mettre en mouvement l'action publique. En revanche, l'inspecteur du travail n'étant pas un «plaignant», il ne pourra pas imposer un procès pénal en utilisant la voie de la «citation directe»²⁵⁰. Lorsque le choix sera fait, par le Parquet, d'engager l'action publique, les infractions relevées par procès-verbal de l'inspecteur du travail seront jugées soit par le Tribunal de Police (contraventions), soit par le Tribunal Correctionnel (délits). Les condamnations pour contravention de 5^{ème} classe et celles pour délit sont susceptibles d'appel²⁵¹. La cour d'appel ne pourra prendre en compte que les faits soumis au premier tribunal ayant prononcé la condamnation. Enfin, un pourvoi devant la Chambre criminelle de la Cour de cassation pourra être exercé. S'il y a alors «cassation», il y aura renvoi pour nouveau jugement par une cour d'appel différente de celle étant déjà intervenue.

Enfin, en cas de saisine du juge des référés par l'inspecteur du travail, l'ordonnance rendue par ce dernier est susceptible de recours des parties, y compris donc de l'inspecteur du travail, en «appel» puis, éventuellement, après qu'une cour d'appel a rendue une décision par le biais d'un «pourvoi en cassation». S'agissant d'une procédure civile, les règles et les modalités sont différentes de celles de la voie pénale. Des éléments complémentaires peuvent notamment être produits dans ce cadre, à condition de respecter le «principe du contradictoire»²⁵².

4. Les possibilités de simultanéité des procédures administratives, civiles et pénales

La loi ne traite pas explicitement du développement simultané ou parallèle de procédures administratives, pénales et administratives. Toutefois, la coexistence de

²⁴⁷ Kapp Th., Ramackers P., Terrier J.-P., *op. cit.*, p. 275.

²⁴⁸ Article L. 521-1 et suivants du Code de justice administrative.

²⁴⁹ Kapp Th., Ramackers P., Terrier J.-P., *op. cit.*

²⁵⁰ La citation directe est une procédure simple qui permet à la victime ou au ministère public de saisir directement le tribunal en informant la personne poursuivie du lieu et de la date de l'audience. Il est alors possible de faire juger une contravention par le Tribunal de Police ou un délit par le Tribunal Correctionnel sans avoir à demander au procureur de la République de faire une enquête ou à saisir un juge d'instruction.

²⁵¹ *Cf. supra.*

²⁵² Ministère du Travail, Guide pratique des référés de l'inspection du travail: une procédure civile, DRT, DAGEMO, mission d'animation des services déconcentrés, 2004, p. 52 et s.

procédure n'est pas exclue. Ainsi, il a été jugé que la procédure de référé, correspondant à la saisine par l'inspecteur du travail, dans des cas déterminés, d'un juge civil²⁵³, n'interdit pas le recours parallèle par l'inspecteur du travail au relevé d'un procès-verbal et donc à de possibles poursuites et sanctions pénales²⁵⁴. De fait, l'inspecteur du travail contribuera ainsi à démontrer au juge civil que tous les moyens en sa possession ont été mobilisés pour faire cesser, par exemple, une situation dangereuse. De même, l'agent de contrôle peut en toute opportunité relever par voie de procès-verbal les infractions ayant donné lieu à la décision d'arrêt temporaire des travaux, y compris dans l'hypothèse où l'employeur aura respecté ladite décision d'arrêt des travaux²⁵⁵.

La question de la simultanéité des procédures se pose en réalité non pas au moment et du fait de l'intervention de l'inspecteur du travail mais éventuellement ultérieurement au plan juridictionnel, singulièrement entre procédures pénale et civile. Certes, la victime d'une infraction peut se constituer «partie civile» à l'action publique engagée par le Parquet et pouvant conduire d'une part à sanction pénale, d'autre part à dommages et intérêts au regard du préjudice subi. Mais, «l'action civile en réparation du dommage causé par l'infraction (...) peut être exercée devant une juridiction civile séparément de l'action publique. Toutefois, il est sursis au jugement de cette action exercée devant la juridiction civile tant qu'il n'a pas été prononcé définitivement sur l'action publique lorsque celle-ci a été mise en mouvement. La mise en mouvement de l'action publique n'impose pas la suspension du jugement des autres actions exercées devant la juridiction civile, de quelque nature qu'elles soient, même si la décision à intervenir au pénal est susceptible d'exercer directement ou indirectement, une influence sur la solution du procès civil»²⁵⁶. De fait, on impose en réalité au juge civil de sursoir à statuer jusqu'à la décision du juge répressif, illustrant ainsi l'adage «le criminel tient le civil en l'Etat». Toutefois, depuis 2007²⁵⁷, «cette obligation est limitée à l'action civile en réparation du dommage issu directement de l'infraction pénale (...). Dans les autres cas, le sursis à statuer est une possibilité et non plus une obligation pour le juge civil»²⁵⁸.

5. Les informations statistiques sur les poursuites et les sanctions

5.1. Les suites données à son intervention par l'inspection du travail

Les chiffres ci-dessous ne correspondent pas aux chiffres fournis par les rapports fournis par le ministère du Travail français dans ses rapports annuels au Bureau international du Travail de 2005 à 2008, mais à ceux actualisés provenant soit de la base

²⁵³ Cf. *supra* point 1.2.

²⁵⁴ Cour d'appel de Lyon, 31 mars 1983, JCP, 1984, p. 13774.

²⁵⁵ Cf. not. Guinot P., Kapp Th., Lagrange Ph., Ramackers P., *op. cit.*, p. 117.

²⁵⁶ Article 4 du Code de procédure pénale.

²⁵⁷ Cf. Loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale.

²⁵⁸ Coeuret A., Fortis E., *op. cit.*, p. 83

«Cap-Sitère»²⁵⁹, soit de l'«Observatoire des suites pénales»²⁶⁰, sauf en ce qui concerne le nombre des «signalements».

Type de réponse suite à visite d'entreprise et constat d'infraction(s)	2005	2006	2007	2008	2009
Observations	736 205	476 053	712 931	845 165	909 196
Procédures de mise en demeure	7 409	9 191	5 417	6 422	6 405
Procès-verbaux	5 111	4 894	5 948	5 975	6 352
Décisions d'arrêt ou reprise de chantier	4 278	2 816	5 000	5 834	6 070
Saisines du juge des référés	19	54	50	23	31
Signalements au Parquet	-	180	230	257	-

Quant aux réponses apportées au constat d'infractions, très logiquement l'essentiel tient dans la pratique des «observations». On doit relever une légère progression des constats d'infractions par procès verbal, liée peut-être à l'augmentation des effectifs et certainement suite à la fusion des services, à la prise en compte de procédures concernant les secteurs des transports et de l'agriculture. Par ailleurs, un recours accru à l'«arrêt de temporaire de travaux» est indéniable; il s'agit d'un instrument relativement récent pour les inspecteurs français, manifestement adopté pour les quelques situations de risque d'atteinte à la santé et à la sécurité au travail pour lesquelles il est prévu. En revanche, les mises en demeure en matière de sécurité paraissent connaître une légère baisse. Enfin, la procédure de saisine du juge des référés ne semble que survivre, et uniquement en matière de sécurité et de repos dominical.

5.2. La relativité de l'impact financier des contrôles d'inspection du travail au regard d'autres types de contrôles

On doit ici redire que les services d'inspection du travail n'ont pas en France le pouvoir d'infliger des amendes. Pour l'essentiel, c'est au travers du relevé procès-verbal d'infraction et de sa transmission au Parquet (procureur de la République) ou de signalement à ce dernier que l'action de contrôle des inspecteurs du travail peut conduire, si le Parquet engage les poursuites, à une condamnation à amendes, voire théoriquement à peine de prison – ainsi qu'à condamnation à dommages et intérêts si une victime directe ou un syndicat professionnel s'est porté «partie civile» à l'action engagée. On ne dispose pas à ce jour d'une compilation des types de condamnation et du montant des amendes infligées pour une même année aux procès-verbaux d'inspection du travail. Au regard du nombre annuel moyen des infractions relevées par procès-verbal²⁶¹ et des montants des peines contraventionnelles et délictuelles encourues²⁶², on peut toutefois estimer très faible

²⁵⁹ Au 16 avril 2010 en ce qui concerne les suites autres que les procès-verbaux.

²⁶⁰ Au 12 février 2010 en ce qui concerne les procès-verbaux transmis effectivement au Parquet.

²⁶¹ Environ 15 000 infractions annuellement relevées par procès-verbal.

²⁶² Cf. *supra* point 2.5. En matière contraventionnelle la peine encourue est au maximum de 1 500 euros. En matière délictuelle, elle est au minimum de 3 750 euros mais le juge peut toujours prononcer une peine d'amende «d'un montant inférieur à celle qui est encourue» (Cf. article 132-20 du Code pénal).

l'impact financier au regard de celui produit, par exemple, par les services de contrôle des Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et des allocations familiales (URSSAF). On estime en effet que les «redressements» correspondant aux «cotisations sociales» que l'employeur aurait dû payer, aux majorations de retards et aux pénalités infligées s'élèvent annuellement en moyenne à 980 millions²⁶³. Il en va de même des contrôles des services fiscaux; à titre indicatif, pour l'année 2008, la Direction générale des finances publiques indique un montant de 15,6 milliards d'euros de «redressements fiscaux», dont 7,1 milliards d'euros à l'issue de 47 844 contrôles sur place dans les entreprises et de 4 166 contrôles chez les particuliers. On doit souligner que 12 600 agents travaillent au contrôle fiscal²⁶⁴. L'inspection du travail avec moins d'agents de contrôles (1 706 en 2008²⁶⁵) affiche plus de contrôles en entreprise (251 093 en 2008²⁶⁶), mais certainement un «impact financier» des plus limités.

Mais, faut-il comparer contrôle fiscal et contrôle du respect de la législation du travail? Il y a certes dans les deux cas un souci d'effectivité du droit. En ce sens, «l'exemple» des services fiscaux peut conduire à rappeler que c'est en «tapant où cela fait mal» (le porte-monnaie) qu'on obtient un retour dans le «droit chemin» du délinquant. Certains inspecteurs du travail ne sont pas loin de penser cela lorsqu'ils exigent, par exemple, des «vérifications, analyses ou mesures»²⁶⁷ par un organisme spécialisé²⁶⁸ dont l'entreprise devra payer la facture²⁶⁹.

Lorsque les mêmes relèvent une infraction par procès-verbal, il y aura au bout du processus de poursuites au mieux une sanction financière, le plus souvent faible. En réalité, derrière la demande d'une sanction pénale, l'inspection du travail poursuit plus une sanction «morale» qu'une sanction financière de l'employeur. La logique fondamentale du contrôle de l'inspection du travail n'est pas, comme pour le contrôle fiscal, de «faire rentrer de l'argent» mais de voir (le plus) mis en conformité les faits et les comportements avec les dispositions de droit du travail²⁷⁰. L'existence de sanctions, notamment pénales,

²⁶³ Cf. not. Clémentine D., Les redressements URSSAF augmentent alors que les entreprises sont de plus en plus armées!, Les Échos, Entrepreneur du 23 décembre 2008.

²⁶⁴ Cf. Crouzel C., 15,6 milliards de redressements fiscaux en 2008, Journal «Le Figaro» du 3 juin 2009.

²⁶⁵ Ce nombre se réfère au rapport du ministère du Travail indiquant, pour 2008, 463 inspecteurs du travail en 2006 auxquels s'ajouteraient 25 en 2007 et 47 en 2008, et 967 contrôleurs du travail en 2006 auxquels s'ajouteraient 83 en 2007 et 121 en 2008 (Cf. L'inspection du travail en 2008, *op. cit.* p.110). Il s'agit d'agents intervenant dans les entreprises et non de l'ensemble des personnels ayant le statut d'inspecteurs ou de contrôleurs du travail. On doit en tous cas souligner les progrès des effectifs liés à la mise en œuvre du Plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail présenté en 2006 et prévoyant un renforcement des effectifs de contrôle de 700 agents d'ici à fin 2010.

²⁶⁶ Cf. L'inspection du travail en 2008, *op. cit.*, p.203.

²⁶⁷ Cf. Article L. 4722-1 du Code du travail.

²⁶⁸ Article L. 4722-2 du Code du travail.

²⁶⁹ En 2008, selon le ministère du Travail (Cf. L'inspection du travail en 2008, *op. cit.*, p.204), le nombre de demandes de vérification était de 1469 (contre 901 en 2007).

²⁷⁰ Auvergnon Ph., Contrôle étatique, effectivité et ineffectivité du droit du travail, Droit social 1996, p. 598.

est importante surtout en tant qu'éléments de négociation de la mise en conformité²⁷¹. On invoque bien plus souvent les sanctions qu'on ne prend de procès-verbal; on recourt à celui-ci non pas chaque fois qu'on constate une infraction mais, en réalité, dans des situations caricaturales: accident du travail, obstacle caractérisé au contrôle, violations graves touchant à des principes tels que l'intégrité physique, la liberté syndicale, ... ou encore le constat d'une impossible pédagogie autre que celle du bâton.

Il serait en revanche intéressant de comparer l'intervention de l'inspection du travail avec celle des services des Caisses régionales d'assurance maladie (CRAM) – devenues les Caisses d'assurances retraite et de la santé au travail (CARSAT)²⁷² – en matière de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles. Ces derniers ont en effet un pouvoir d'injonction de mise en œuvre de mesures en cas de risques professionnels, pouvoir auquel est associé celui de majoration des cotisations «accident du travail/maladie professionnelle» que doit payer l'entreprise. Une loi est venue renforcer ses possibilités de pressions et de sanctions financières directes des CARSAT²⁷³.

5.3. Les difficultés d'identification de tendances quant au nombre et au type d'infractions rencontrées

Il paraît difficile de dégager des tendances de fond quant à la progression ou la diminution de tel ou tel type d'infractions observées, au cours des dernières années en France, dès lors notamment que la nomenclature du Ministère du Travail a été modifiée²⁷⁴.

On conviendra d'une continuité en ce qui concerne les questions donnant le plus lieu à infractions (vues par un inspecteur du travail!), à savoir la santé-sécurité au travail et les dispositions relatives au contrat de travail (types, durée, rémunération, ...) ainsi que le travail illégal et, dans une moindre mesure, les institutions représentatives. Enfin, on relèvera une part non marginale – peut-être croissante ou «nouvellement repérée» – d'infractions concernant les libertés et droits fondamentaux (discrimination, droits et libertés dans l'entreprise, harcèlement).

²⁷¹ La différence avec les services fiscaux est ici aussi patente. Dans les deux cas, on négocie. Du côté de l'inspection du travail, il s'agit de conditions ou délais de mise en conformité. Du côté des services fiscaux, on négocie de l'argent. On note qu'en 2008 les pénalités sont en forte baisse: 2,44 milliards en 2008, contre 3,4 milliards en 2007. Pourquoi? Essentiellement parce que le fisc encourage les contribuables à régulariser leur situation avant la fin du contrôle sur place en échange de pénalités réduites. Cette procédure connaît «un réel succès puisqu'elle est passée de 1 000 régularisations pour 50 millions d'euros en 2005 à plus de 3 700 régularisations pour 511 millions en 2008» (Cf. C. Crouzel, *op. cit.*).

²⁷² Depuis le 1^{er} juillet 2010.

²⁷³ Cf. Article 74 de la loi n° 2009-1646 de financement de la sécurité sociale du 24 décembre 2009.

²⁷⁴ Les informations disponibles pour 2004 le sont en % et non en nombre d'infractions et visent des thèmes définis différemment que pour les années suivantes. Par ailleurs, la nomenclature a été réorganisée entre 2007 et 2008. Les chiffres indiqués pour 2007 ne sont donc pas ceux indiqués dans le rapport au BIT pour l'année 2007 mais ceux recalculés en cohérence avec la nomenclature 2008 et cités dans le rapport au BIT pour l'année 2008.

Thèmes d'infractions	2005	2006	2007	2008	2009
Santé-sécurité au travail Dont médecine du travail	404 600	285 613	496 509	591 717	622 777
Contrat de travail (Durée du travail, congés, rémunérations, contrats et statuts particuliers)	83 683	81 380	138 735	166 761	189 459
Obligations générales Exercice des missions des agents, travail illégal	78 900	64 472	41 232	37 013	38 419
Institutions représentatives du personnel Fonctionnement des institutions, mise en place, protection	47 161	29 194	42 031	45 269	52 106
Emploi et formation Apprentissage, chômage partiel, formation professionnelle, licenciement économique	76 581	23 349	8 461	8 867	17 814
Négociation collective Accords collectifs, négociations obligatoires	–	10 790	15 409	22 067	25 387
Libertés et droits fondamentaux Discrimination, droits et libertés dans l'entreprise, harcèlement	–	6 477	10 154	18 492	19 939

5.4. Les infractions les plus communément rencontrées et/ou relevées

On doit ici distinguer les infractions les plus communément rencontrées par les inspecteurs du travail lors de leurs contrôles des entreprises, de celles faisant le plus souvent l'objet d'un relevé par procès-verbal.

Dans le premier cas, on peut, à titre indicatif, noter qu'au regard des derniers chiffres disponibles²⁷⁵, les infractions les plus communément rencontrées se répartissent en sept grands thèmes.

La «santé et la sécurité au travail» arrive en tête avec 622 777 infractions, suivi des questions concernant le «contrat de travail» (durée du travail, congés, rémunérations, contrats et statuts particuliers, ...) avec 189 459 infractions, les «institutions représentatives du personnel» (fonctionnement des institutions, règles de mise en place, protection) avec 52 106 infractions, des «obligations générales» (exercice de la mission des agents de contrôle, travail illégal,...) avec 38 419 infractions, de la «négociation collective» (accords collectifs, négociations obligatoires) avec 25 387 infractions, des «libertés et droits fondamentaux» (discrimination, droits et libertés dans l'entreprise, harcèlement) avec 19 939 infractions, et enfin de l'«emploi-formation» (apprentissage,

²⁷⁵ Source: Ministère du travail, DGT octobre 2010.

chômage partiel, formation professionnelle, licenciement économique,...) avec 17 814 infractions²⁷⁶.

Dans la seconde hypothèse, une analyse de la verbalisation a été faite au sein de l'Observatoire des suites pénales²⁷⁷. Elle recense 33 193 procédures, closes et transmises à la justice. Elle fait elle-même apparaître la place prépondérante de la «santé-sécurité» et du «contrat de travail».

PV transmis thème	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Cumul PV depuis 2004
Santé sécurité	1 689 34%	1 802 35%	1 856 38%	2 290 39%	2 376 40%	2 207 35%	12 220 37%
Contrat de travail	797 16%	677 13%	559 11%	751 13%	829 14%	1 124 18%	4 737 14%
Représentation du personnel	210 4%	224 4%	177 4%	179 3%	187 3%	227 4%	1 204 4%
Emploi Formation	232 5%	211 4%	191 4%	208 3%	246 4%	273 4%	1 361 4%
Obligations générales	1 855 38%	2 087 41%	1 984 41%	2 257 38%	2 153 36%	2 083 33%	12 419 37%
Libertés et droits fondamentaux	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	8 0%	1 0%	9 0%
Négociation collective	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	1 0%	1 0%
Non précisés	130 3%	110 2%	127 3%	263 4%	176 3%	436 7%	1 242 4%
Total des PV par année	4 913	5 111	4 894	5 948	5 975	6 352	33 193

5.5. L'absence d'affectation des amendes à l'inspection ou au Ministère du Travail

Il n'existe en France aucune amende perçue directement ou indirectement par le ministère du Travail, l'inspection du travail, ou tel ou tel de ses agents. Pour toutes les autres infractions relevées par procès-verbal, en cas de condamnation ultérieure par un tribunal, l'amende sera versée à l'ordre du «Trésor public». Il n'existe aucune «ligne» ou aucun «fonds» particulier au ministère du Travail ou à l'inspection du travail «récupérant» le montant des amendes infligées au titre d'une infraction à la législation du travail. Ceci serait, en toute hypothèse, contraire à la règle de non affectation des recettes prévalant en droit français des finances publiques et impliquant de verser toutes les recettes dans une caisse unique où l'origine des fonds est indéterminée²⁷⁸. Il n'existe donc aucun

²⁷⁶ L'augmentation, quel que soit le domaine de verbalisation, de l'ensemble des chiffres entre 2008 et 2009 s'explique principalement par la fusion des services d'inspection et l'intégration des chiffres des secteurs de l'agriculture et des transports; en revanche, la progression des chiffres concernant le domaine «emploi et formation» apparaît liée aux effets de la «crise» ou des réponses ou opportunités suscitées par elle.

²⁷⁷ OSP Ministère du Travail, Analyse de la verbalisation par thème, chiffres extraits à la date du 15 février 2010.

²⁷⁸ Cf. not. www.vie-publique.fr; cette règle connaît cependant en France quelques dérogations.

financement spécifique de l'activité de l'inspection du travail et, plus généralement, du ministère du Travail, à partir des condamnations à amende pour infraction à la législation du travail. On ajoutera qu'on pourrait craindre d'une telle affectation des amendes liées à des infractions à la législation du travail une démarche plus financière que de recherche de l'effectivité du droit, voire une douteuse « négociation » du respect du droit. A ce jour, les agents de l'inspection du travail sont reconnus pour leur probité et leur indépendance vis-à-vis de tout pouvoir, principes chers aux conventions de l'OIT²⁷⁹.

5.6. Les suites pénales de l'intervention de l'inspection du travail et leurs résultats

Il est possible de donner quelques indications sur les suites pénales données après transmission au Parquet de procès-verbaux d'infraction en matière de droit du travail²⁸⁰. Ces informations sont issues de l'Observatoire des suites pénales réservées aux procès-verbaux de l'inspection du travail²⁸¹; cet outil, conçu en 2007 et réellement mis à disposition des services de l'inspection du travail en 2008, recense l'ensemble des procès-verbaux dressés et transmis à la justice depuis le 1^{er} janvier 2004. Il intègre les suites par une mise à jour périodique des données transmises aux services déconcentrés tant par les Parquets que par les juridictions.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	4 913	5 111	4 894	5 948	5 975	6 352
PV sans connaissance des suites	1 509	1 859	2 283	2 708	3 307	4 384
	31%	36%	47%	46%	55%	69%
Suites non renseignées	1 406	1 740	2 016	2 471	3 128	4 318
Dessaisissements	103	119	267	237	179	66
PV ayant des poursuites connues	3 404	3 252	2 611	3 240	2 668	1 968
	69%	64%	53%	54%	45%	31%
En cours	245	440	558	1 142	1 464	1 716
Classements sans suite	835	772	597	590	343	66
Peines alternatives aux poursuites	521	485	325	505	305	93
Poursuites	1 803	1 555	1 131	1 003	556	93
En pourcentage des PV ayant des poursuites connues						
En cours	7%	14%	21%	35%	55%	87%
Classements sans suite	25%	24%	23%	18%	13%	3%
Peines alternatives aux poursuites	15%	15%	12%	16%	11%	5%
Poursuites	53%	48%	43%	31%	21%	5%

²⁷⁹ Cf. not. Conventions OIT n° 81 (art. 6 et 15a) et n° 129 (articles 8 et 20a) ; voir également: Ministère du Travail, Principes de déontologie pour l'inspection du travail, *op. cit.*, p. 13 et 55.

²⁸⁰ On se doit de rappeler que la part de traitement juridictionnel continue d'être marginale comme cela avait pu être relevé il y a quelques années : Cf. Serverin E., L'application des sanctions pénales en droit social : un traitement juridictionnel marginal, Droit social 1994, p. 654.

²⁸¹ Cf. OSP Ministère du Travail, Analyse des suites pénales connues au 15 février 2010.

L'estimation très indicative des suites données à un procès-verbal par les Parquets (classement sans suite, peines alternatives aux poursuites, poursuites) ne permet pas toutefois de connaître les suites données au regard de la nature précise des infractions; on estime, de façon générale, que les procès-verbaux concernant le travail illégal et la santé-sécurité au travail sont ceux qui font le plus l'objet de poursuites et de condamnations.

On peut toutefois, à titre indicatif, se référer à l'analyse faite par «thèmes de verbalisation» des suites judiciaires données en 2008 aux procès-verbaux transmis aux Parquets²⁸², dont les données sont récapitulées dans le tableau ci-dessous. On soulignera qu'il s'agit du traitement judiciaire, une année donnée, d'un certain nombre de procès-verbaux quelle que soit la date de leur transmission²⁸³. Si le fort taux de «suites inconnues» commande l'extrême prudence dans les commentaires, on peut néanmoins relever la faiblesse du «classement sans suite» – en fonction des thèmes de 0 à 12 % –, le développement initié mais restant très minoritaire de «peines alternatives aux poursuites – en fonction des thèmes de 0 à 9 % –, et la faiblesse des poursuites suivies non pas de condamnation mais de relaxe – en fonction des thèmes de 2 à 8 %.

²⁸² Cf. Ministère du Travail, L'inspection du Travail en 2008, rapport DGT 2009, p. 218.

²⁸³ Il n'est donc pas possible de mettre en correspondance pour une année donnée «les choix d'action pénale» des services de l'inspection du Travail avec le traitement judiciaire réservé aux procès-verbaux une année donnée.

Thèmes de verbalisation	Procès-verbaux		Suites judiciaires			
	Nbre total de PV relevés	Classement sans suite	Peines alternatives à poursuites	Poursuites avec condamnation	Poursuites avec relaxe	Suites inconnues
Droits et compétence des services d'inspection (dont obstacle, outrages, ...)	77 100%	4 5%	7 9%	32 42%	5 6%	29 38%
Emploi hors travail illégal (CDD, contrat de travail temporaire, saisonnier, harcèlement moral, ...)	45 100%	0 0%	1 2%	15 33%	1 2%	28 62%
Travail illégal (absence de déclaration, emploi de travailleurs étrangers, marchandage, ...)	620 100%	31 5%	11 2%	252 41%	43 7%	283 46%
Médecine du travail (examens médicaux, inaptitude et obligation de reclassement, organisation et fonctionnement de la médecine du travail, ...)	26 100%	3 12%	6 23%	5 19%	2 8%	10 38%
Obligations de l'employeur (affichages, registres)	10 100%	1 10%	0 0%	0 0%	5 50%	4 40%
Réglementation du travail (durée du travail, repos, travail de nuit, travail à temps choisi, travail des femmes et des jeunes, ...)	174 100%	7 4%	6 3%	78 45%	6 3%	77 44%
Représentation du personnel et droits collectifs (exercice du droit syndical, délégué du personnel, comité d'entreprise, ...)	59 100%	5 8%	1 2%	21 36%	5 8%	27 46%
Salaires (salaire minimum, périodicité, ...)	15 100%	1 7%	0 0%	7 47%	0 0%	7 47%
Santé et sécurité au travail (dont ambiance, aménagement, amiante, BTP, équipements de travail, sécurité sur chantier, obligation générale de sécurité, ...)	579 100%	30 5%	12 2%	228 39%	41 7%	268 46%
Total des PV traités en 2008	1 605 100%	82 5%	44 3%	646 40%	108 7%	731 46%

5.7. La difficile identification de tendances quant aux suites judiciaires de l'intervention de l'inspection du travail

En l'Etat des informations disponibles, il apparaît très délicat d'identifier des tendances précises en ce qui concerne les suites judiciaires données à l'intervention de l'inspection du travail. Il faut en particulier relever la longueur du «temps judiciaire» qui expliquerait qu'entre le lancement d'une procédure pénale, suite à un procès-verbal d'inspection du travail, et l'information quant à ses résultats, cinq ans s'écouleraient. Les chiffres disponibles les plus anciens sont, à la limite, les plus crédibles dès lors qu'un peu plus «stabilisés». Il ne serait pas sérieux de tirer des conclusions au regard des années les plus récentes dès lors qu'à la part de «suites inconnues» s'ajoute une grande part de procédures «en cours».

Bien que l'on estime généralement que le taux de classement par les Parquets en droit pénal du travail soit nettement inférieur à celui existant en d'autres matières, il apparaît important²⁸⁴, ceci malgré d'une part la sélection effectuée au titre de leur liberté d'appréciation par les inspecteurs, et d'autre part la qualité rédactionnelle généralement observable des procès-verbaux de l'inspection du travail. Ce sont, en fait, surtout «les infractions de travail illégal, de non respect des règles d'hygiène et de sécurité et de durée du travail qui sont privilégiées. Ce relatif aléa dans les poursuites concernant les autres infractions conduit (...) à un certain scepticisme de l'inspection du travail qui peut aller jusqu'à l'autocensure»²⁸⁵. Une majorité des procédures fait toutefois l'objet de poursuites conduisant à une condamnation. À celles-ci s'ajoute, de façon minoritaire mais aujourd'hui certaine, le développement de peines alternatives aux poursuites²⁸⁶.

6. L'intervention des partenaires sociaux

6.1. L'intervention spécifique des partenaires sociaux dans le processus de sanction

Il n'existe pas en France de comité tripartite compétent, à proprement parler, en ce qui concerne les sanctions en droit du travail. On peut simplement signaler que l'intervention de l'inspection du travail a fait l'objet de débats, d'un rapport et d'un avis du Conseil économique et social²⁸⁷. Par ailleurs, si un «Conseil national de l'inspection du travail» a été institué auprès du ministre du travail, pour contribuer à titre consultatif à

²⁸⁴ Par exemple, 25 % en 2004 (Cf. tableau *supra*).

²⁸⁵ Coeuret A., Fortis E., *op. cit.*, p. 61; voir notamment ce point: Silhol B., L'inspection du travail et le choix de l'action pénale, *Droit social* 2000, p. 959. L'autocensure des inspecteurs du travail a fait l'objet de débats très vifs au milieu des années 1970 (Cf. not. Javillier J.-C., Ambivalence, effectivité et adéquation du droit pénal du travail, *Droit social* 1975, p. 375). La question aujourd'hui pourrait, de façon quelque peu provocatrice, être posée autrement: l'autocensure n'est-elle pas un alibi? Les inspecteurs du travail effectuant le plus de contrôle pourraient bien être ceux ne s'autocensurant pas, n'oubliant pas de relever des infractions par procès-verbaux et «obtenant» également le plus de condamnations, ...

²⁸⁶ Cf. *infra* point 7.

²⁸⁷ Conseil Économique et Social, Rapport sur l'inspection du travail, 1996, et avis du 24 janvier 1996, JO du 24 février 1996.

l'exercice des missions de l'inspection du travail²⁸⁸, il ne comprend aucun représentant des partenaires sociaux²⁸⁹.

En pratique, les syndicats de salariés ont un rôle informel important en matière d'information de l'inspection du travail sur l'existence, dans telle ou telle entreprise ou secteur professionnel, d'infractions à la législation du travail ou d'incitation des salariés à «déposer plainte» auprès de l'inspection du travail.

Mais les partenaires sociaux, au travers des organisations patronales et syndicats de salariés, se sont vus reconnaître, dans certains cas et à certaines conditions, la possibilité d'une «action civile». Ainsi, l'article L. 2132-3 du Code du travail précise-t-il que «Les syndicats professionnels ont le droit d'agir en justice. Ils peuvent, devant toutes les juridictions, exercer les droits réservés à la partie civile concernant les faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de la profession qu'ils représentent»²⁹⁰. Pour que son action civile soit recevable, un syndicat doit justifier qu'il a été porté atteinte à l'intérêt collectif de la profession et pas seulement à l'intérêt particulier d'un ou plusieurs de ses adhérents²⁹¹. Il n'est d'ailleurs «pas nécessaire que la victime directe de l'infraction soit adhérente du syndicat, ou que le syndicat soit considéré comme représentatif et regroupe un grand nombre d'adhérents»²⁹². Ce droit d'action civile donne lieu lorsque des dommages et intérêts sont demandés à constitution formelle de partie civile²⁹³.

Diverses constitutions de partie civile de syndicats ont été considérées comme recevables, ainsi en cas de prêt de main-d'œuvre illicite²⁹⁴, d'entrave au fonctionnement du comité d'entreprise²⁹⁵, de violations des dispositions relatives au repos dominical²⁹⁶, d'obstacle à l'accomplissement des fonctions des inspecteurs et contrôleurs du travail²⁹⁷. La recevabilité d'un syndicat a «même été admise sur le fondement du meurtre de deux agents de l'administration du travail. La juridiction saisie a en effet considéré que les meurtres perpétrés par la personne faisant l'objet du contrôle sur les lieux dudit contrôle

²⁸⁸ Cf. Article D. 8121-1 du Code du travail.

²⁸⁹ Cf. Article D. 8121-6.

²⁹⁰ Cf. Verdier J.-M., La recevabilité de l'action syndicale exercée dans l'intérêt collectif de la profession, *Droit social* 2004, p. 845.

²⁹¹ Cf. not. Coeuret A., Fortis, E., *op. cit.*, p. 110 et s.

²⁹² Guinot P., Kapp Th., Lagrange Ph., Ramackers P., *op. cit.*, p. 200.

²⁹³ Alvarez-Pujana N., La constitution de partie civile des syndicats, *RPDS* 1989 p. 347.

²⁹⁴ Cass. crim., 15 novembre 1983, *Bull. crim.* 1983 n° 299.

²⁹⁵ Cass. crim., 28 novembre 1984, *Bull. crim.* n° 375.

²⁹⁶ Cass. crim., 10 janvier 1984, *Bull. crim.* n° 14.

²⁹⁷ Cass. crim., 19 mars 1985, *Bull. crim.* n° 113; Cass. crim., 4 octobre 1988, *Bull. crim.* n° 328 ; voir également la recevabilité d'un syndicat de contrôleur du travail après qu'un de ces derniers ait été victime de dénonciation calomnieuse: Cass. crim. 11 mars 2003, *Bull. crim.* n° 65.

étaient des faits de nature à porter atteinte à l'intérêt collectif des agents qui ne peuvent plus exercer librement leurs activités professionnelles et accomplir leur mission»²⁹⁸.

Ainsi, même dans le cas où la nature du dommage subi par la victime est spécifique, le syndicat peut agir. Il en est ainsi de la recevabilité de l'action syndicale lorsqu'un salarié de l'entreprise est mort ou blessé et que l'auteur est poursuivi pour homicide ou blessures involontaires²⁹⁹. «On pourrait penser que l'action civile appartient seulement à la victime ou encore qu'il faut absolument viser dans les poursuites la violation d'un règlement particulier d'hygiène ou de sécurité pour que le syndicat soit recevable à agir». Cependant, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a affirmé: «Peu importe que la poursuite pénale soit fondée exclusivement ou au moins partiellement sur des règlements propres à la sécurité du travail ou qu'elle ait sa base dans des dispositions d'ordre général telles que les articles 319 et 320 du Code pénal (anciens); dès lors qu'en même temps que la sécurité des personnes en général se trouve intéressée celle des travailleurs en particulier les syndicats sont recevables à se constituer partie civile»³⁰⁰. Les juges ne rejettent la constitution du syndicat en tant que partie civile, exercée sur le fondement de l'article L. 2132-3 du Code du travail, que dès lors qu'est seul concerné l'intérêt privé de la victime «atteinte individuellement par un acte intentionnel qui ne saurait se confondre avec l'intérêt collectif de la profession à laquelle la victime appartient»³⁰¹, ainsi du cas d'agression d'un chauffeur de taxi³⁰² ou encore du harcèlement sexuel d'une salariée par son supérieur hiérarchique³⁰³.

On doit souligner que l'action civile «en défense de l'intérêt collectif de la profession» est ouverte aux «syndicats professionnels», c'est-à-dire aussi bien aux organisations d'employeurs qu'à celles de travailleurs. On a pu toutefois souligner une évolution: «alors que les juridictions considéraient plus favorablement les actions exercées par les syndicats de salariés que celles exercées par les syndicats patronaux, ce clivage tend à disparaître»³⁰⁴. Particulièrement révélatrice de cette tendance a été la recevabilité de l'action civile de syndicats patronaux sur la base du constat de la violation de la règle du repos dominical³⁰⁵. Cette dernière était traditionnellement comprise comme une règle protectrice des salariés. La Cour de cassation a affirmé que sa méconnaissance «par

²⁹⁸ Coeuret A., Fortis, *op. cit.*, p. 112; Cour d'appel de Bordeaux (Chambre d'instruction), 17 mai 2005, *Droit ouvrier* 2006, p. 40.

²⁹⁹ Cass. crim., 20 mars 1972, D. 1972, p. 417. Voir plus généralement : Coeuret A., *Droit syndical et droit pénal: une collaboration fructueuse*, in «Droit syndical et droits de l'homme à l'aube du XXIème siècle. Mélanges en l'honneur de Jean-Maurice Verdier, Paris Dalloz 2001, p. 3.

³⁰⁰ Cass. crim., 26 octobre 1967, Bull. crim. n° 274; Cass. crim., 23 novembre 1982, Bull. crim. n° 264; Cass. crim., 11 octobre 2005, Bull. crim. n° 254.

³⁰¹ Coeuret A., Fortis E., *op. cit.*, p. 113.

³⁰² Cass. crim., 20 janvier 1972, Bull. crim., n° 30.

³⁰³ Cass. crim., 23 janvier 2002, RJS 2002, n° 592; en l'espèce le comportement en cause n'a pas été susceptible de causer un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de la profession représentée par le syndicat. On peut toutefois s'interroger sur l'absence d'intérêt pour le milieu professionnel de voir mis en cause des pratiques de harcèlement sexuel sur le lieu de travail. Plus techniquement, avec Coeuret A. et Fortis E. (*op. cit.* p. 113, note 51), on peut imaginer que l'action civile syndicale puisse être recevable dès lors que les poursuites seraient fondées sur l'infraction du Code du travail incriminant le harcèlement sexuel sur le lieu de travail, ce qui n'était pas le cas dans l'espèce.

³⁰⁴ Coeuret A., Fortis, E., *op. cit.*, p. 114.

³⁰⁵ Article L. 3132-3 du Code du travail.

certaines commerçants qui emploient irrégulièrement des salariés le dimanche, rompt l'égalité au préjudice de ceux qui exercent la même activité en respectant la règle légale et porte ainsi atteinte à l'intérêt collectif de la profession»³⁰⁶. On voit ici clairement apparaître la fonction à la fois de protection et de régulation, sociale et économique, du droit du travail, des sanctions qui lui sont attachées, au travers ici de droits réservés aux partenaires sociaux et, plus généralement, de l'action de l'inspection du travail.

L'action civile «générale», à disposition des syndicats professionnels, doit être distinguée de l'action dite de «substitution»³⁰⁷. En effet, la loi donne, aux seules organisations de salariés dites «représentatives», la possibilité d'agir en lieu et place d'un salarié sans avoir à justifier d'un mandat de ce dernier, dès lors que celui-ci en a été informé et ne s'y est pas opposé. Il s'agit ici d'une action à l'origine individuelle qui est syndicale dans son exercice. Le salarié reste libre de conduire personnellement l'action et d'y mettre un terme³⁰⁸. Pour la Cour de cassation, l'action de substitution est une action personnelle aux syndicats et non une action par représentation des salariés³⁰⁹. Elle peut être engagée pour des infractions en nombre réduits ayant en commun de concerner des salariés «en situation de vulnérabilité particulière, peu enclins à agir devant un tribunal»³¹⁰. Il peut en aller ainsi notamment en matière d'infractions au marchandage³¹¹, de prêt illicite de main-d'œuvre³¹², d'infractions au travail temporaire³¹³, au travail à domicile³¹⁴, de travail à durée déterminée³¹⁵, d'égalité professionnelle entre hommes et femmes en matière de rémunération³¹⁶, d'emploi irrégulier d'étrangers³¹⁷. Dans deux cas particuliers, concernant les groupements d'employeurs³¹⁸ et l'application des accords collectifs de travail³¹⁹, les syndicats peuvent exercer toutes les actions en justice de leurs membres. En revanche, le

³⁰⁶ Cour de cassation, assemblée plénière, 7 mai 1993, Bull. civ. n° 10; dans le même sens: Cass. crim. 29 octobre 1996, Bull. crim. n° 375.

³⁰⁷ Cf. not. Cohen M., Le droit de substitution, cadeau empoisonné aux syndicats, Droit social 1990, p. 790; Petit F., L'action de substitution, un cadeau promis à un avenir meilleur, Droit social 2004, p. 262.

³⁰⁸ Cf. Décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1989, Droit social 1989, p. 627.

³⁰⁹ Cass. soc., 1^{er} février 2000, JCP G 2001, II, 10541.

³¹⁰ Coeuret A., Fortis E., *op. cit.*, p. 115.

³¹¹ Article L. 8233-1 du Code du travail

³¹² Article L. 8242-1.

³¹³ Article L. 1251-59.

³¹⁴ Article L. 7423-2.

³¹⁵ Article L. 1247-1.

³¹⁶ Article L. 1144-2.

³¹⁷ Article L. 8255-1.

³¹⁸ Article L. 1253-16.

³¹⁹ Article L. 2269-9.

régime de l'action syndicale de substitution paraît limiter son exercice à la voie civile en matière de discrimination et de harcèlement sexuel ou moral³²⁰.

Action de substitution en défense de l'intérêt individuel et action syndicale en défense de l'intérêt collectif peuvent coexister³²¹. Cependant, la première reste *de facto* peu pratiquée; les syndicats de salariés préfèrent manifestement la seconde pour des raisons peut-être de principe mais aussi sûrement de plus grande facilité d'utilisation³²².

6.2. Les points de vue des organisations d'employeurs et de salariés sur les sanctions

Les débats et la réflexion sur la question des sanctions en droit du travail ont été importants particulièrement en France, notamment du côté syndical, au milieu des années 1970³²³, puis au cours des années 1980 où ils ont accompagné à l'époque, d'une certaine façon, le «procès du droit du travail»³²⁴; on a alors assisté à une relative «délégitimation» du droit pénal du travail, au profit de la négociation et de l'adaptation de la norme, censées y compris être plus favorable à l'effectivité du droit du travail³²⁵.

On semble aujourd'hui du côté patronal comme d'une partie des syndicats de salariés prêt à ne garder des sanctions pénales qu'en cas d'atteinte à un «noyau dur» de droit du travail. Le problème est de se mettre d'accord sur son contenu. Seules «la santé et la sécurité au travail» paraissent, à première vue, réunir tous les suffrages³²⁶. Par ailleurs, organisations d'employeurs comme de salariés se disent favorables aux sanctions civiles. Il reste que, pour avoir une action systématique et efficace en la matière, il faut réunir des compétences et des moyens financiers que n'ont certainement pas les syndicats de salariés sur l'ensemble du territoire national. Enfin, on notera un certain «silence commun» des partenaires sociaux sur la question des sanctions administratives. Ils savent pourtant, de diverses façons, dénoncer les insuffisances de l'intervention de l'inspection du travail. Mais, ils sont sans doute encore plus viscéralement méfiants lorsqu'il s'agit d'attribuer des pouvoirs propres plus importants à des inspecteurs du travail qui restent des représentants d'un Etat intervenant dans la sphère privée de l'entreprise ou dans un espace – les relations professionnelles – qu'on souhaite, sans en avoir ou en prendre les moyens, réservé le plus possible à l'autonomie collective.

³²⁰ En raison du régime spécifique d'administration de la preuve (Cf. Coeuret A., Fortis E., *op. cit.*).

³²¹ Voir se succéder: Cass. soc., 12 février 2008, CSBP 2008, p. 206.

³²² Cf. Coeuret A., Fortis E., *op. cit.*, p. 116.

³²³ Cf. not. La table ronde de la Revue Pratique de Droit Social «Inspection du Travail: les sanctions pénales en droit du travail», RPDS 1975, n° 357; Javillier J.-C., Ambivalence, effectivité et adéquation du droit pénal du travail, Droit social 1975, p. 375.

³²⁴ Jeammaud A., Flexibilité: le procès du droit du travail, in «Flexibilité du droit du travail: objectif ou réalité?», Ed. Législatives et administratives, 1986 p. 23; «Faut-il brûler le Code du travail?» demandait le titre d'un colloque organisé à Montpellier en 1986.

³²⁵ Cf. not. Auvergnon Ph. (dir.), L'effectivité du droit du travail: À quelles conditions?, PUB 2^{ème} éd. 2008, p. 388.

³²⁶ Cf. not. Cesaro J.-F., Les sanctions pénales de l'insécurité, Droit social 2007, p. 729; B. Gauriau, Les sanctions civiles de l'insécurité, Droit social 2007, p. 719; Prétot X., Les sanctions administratives de l'insécurité au travail, Droit social 2007, p. 707.

Du côté des organisations d'employeurs, on rappellera les points de vue recueillis lors d'une enquête auprès de l'Union professionnelle des artisans (UPA) et du Mouvement des entreprises de France (MEDEF)³²⁷ et une position ancienne mais restant typique de la sensibilité incarnée par la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME).

L'Union professionnelle des artisans (UPA) part du principe que «s'il y a infraction constatée, il est normal qu'il y ait sanction civile ou pénale», que «dès lors qu'il y a un droit il faut le faire appliquer». Cependant «à aggraver les sanctions et à les multiplier, on abouti à un effet inverse à celui recherché»; l'exemple est alors pris des délits de discriminations. On estime au fond que «plutôt que de passer par la voie contentieuse, il vaudrait mieux privilégier une démarche pédagogique directe auprès des entreprises». Cette option semble fonder l'attente que l'UPA a des agents de l'inspection du travail et de l'effectivité de leur contrôle. On rappelle que bien souvent les artisans et petits employeurs n'ont pas connaissance du droit du travail et de ce fait d'être parfois en infraction. Il faut donc leur apporter cette information et surtout, qu'il n'y ait pas «d'application aveugle de la réglementation». Le rôle majeur des inspecteurs du travail et contrôleurs du travail tiendrait dans une «démarche pédagogique» incitant les employeurs à «se mettre en conformité avec la réglementation»³²⁸. Ce point de vue émanant d'une organisation regroupant le plus souvent de très petites entreprises peut être mis en relation avec les réflexions développées près de vingt ans plus tôt par un responsable de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)³²⁹. On insistait déjà sur «l'accroissement du nombre et de la sévérité des sanctions pénales»; on en relevait le «caractère discriminatoire à l'égard du chef d'entreprise», pour terminer sur les «effets pervers aux plans moral et même psychologique pour ces mêmes chefs d'entreprises» des sanctions pénales³³⁰. Tous en se situant dans une certaine continuité, on semble être passé dans le monde des petites entreprises de la dénonciation de l'inacceptable à l'appel à la compréhension – à l'adaptation? – de l'inspection du travail en matière de sanctions.

Le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) exprime plus l'opinion des grandes entreprises. Pour lui, «les sanctions pénales devraient être limitées aux dispositions d'ordre public (durée du travail, hygiène et sécurité, institutions représentatives du personnel, SMIC et salaire)» et «ne devraient avoir aucune interférence dans les relations de droit privé, lorsqu'elles n'ont pas un caractère d'ordre public»; dès lors qu'il n'y a pas de légitimité de l'Etat les sanctions devraient être exclusivement civiles³³¹. En matière délictuelle, l'organisation patronale déplore, par ailleurs, «la perte progressive de la recherche de l'élément intentionnel». Cette tendance apparaît «porteuse d'insécurité juridique». Enfin, s'agissant de l'effectivité des sanctions au regard des objectifs poursuivis par la puissance publique, le MEDEF estime que «l'administration se défausse

³²⁷ Enquête menée dans le cadre d'une mission sur les sanctions en droit du travail par Jean Michel à compter de 2000; sur les modalités de l'enquête: Michel J., Les sanctions civiles, pénales et administratives en droit du travail, LdF Paris 2004, p. 617 et s.

³²⁸ Cf. Michel J., *op. cit.* p. 795.

³²⁹ Cf. Bernasconi R., *Réflexions*, Droit social 1984, p. 434.

³³⁰ *Idem.*

³³¹ Cf. Michel J., *op. cit.* p. 794. Voir plus généralement: Grévy M., La sanction civile en droit du travail, Droit social 2001, p. 598.

trop sur le juge alors qu'elle devrait exercer davantage une mission d'appui et de conseil»³³².

Du côté des organisations, la Confédération générale du travail (CGT) estime que «l'effectivité du droit pénal conditionne l'effectivité du droit social» et que «le droit pénal du travail a encore un rôle pédagogique et dissuasif à jouer»³³³. Elle considère par ailleurs comme essentielle «l'action de l'inspection du travail dans la mission de contrôle de l'application de la législation «mais déplore qu'aux visites d'entreprise soient privilégiées d'autres missions»³³⁴. On trouve ici une réelle continuité avec des positions antérieures. Ainsi, a-t-on pu par le passé, du côté de la CGT dénoncer le fait que «les employeurs échappent à la Justice. Ils violent massivement le droit du travail (...) Ils bénéficient d'une quasi-immunité». Dans de telles conditions, «(...) il n'est pas possible d'écouter ceux qui prônent l'adoucissement voire l'abandon, de toute pénalité. Aucun droit ne peut être appliqué et respecté sans être assorti de sanctions pénales significatives (...). La Justice et l'inspection du travail doivent assurer leur mission protectrice des salariés, garantir l'effectivité de leurs droits (...). Le droit pénal du travail doit enfin et vraiment constituer une force de dissuasion à l'encontre des employeurs bafouant la loi et les libertés»³³⁵.

Pour la Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO), on «n'a jamais poussé les salariés au pénal, y compris en cas de délit d'entrave»³³⁶, la voie civile paraît préférable, en particulier la procédure de référé. Par ailleurs on relève, pour le regretter, que les inspecteurs du travail ne dressent parfois de procès-verbal d'une infraction que si les organisations syndicales se constituent parties civiles afin d'éviter le risque de classement sans suite du procès-verbal. Comme la CGT, la CGT-FO souligne que la constitution des syndicats de partie civile constitue un «moyen de pression sur les Parquets» mais qu'elle suppose d'être informé, et donc des relations et contacts réguliers avec l'inspection du travail³³⁷.

La CFDT fait entendre aujourd'hui un discours quelque peu différent des autres centrales syndicales et de celui qui fut historiquement le sien³³⁸, «si le droit pénal a tout sens lorsqu'il s'agit de sanctionner, notamment, les atteintes à l'intégrité de la personne ou à l'exercice d'une liberté publique telle la liberté syndicale, son utilisation à outrance lui fait perdre toute efficacité. En effet, face à des comportements qui, tout en étant condamnables, sont dépourvus d'intention de porter atteinte aux valeurs de la société, au sens pénal du terme, le juge se refuse à prononcer des peines importantes (...)»³³⁹. On considère, in fine, que «les règles du droit du travail sont assorties de sanctions

³³² *Idem.*

³³³ Cf. Michel J., *op. cit.* p. 789. Cf. not. Lyon-Caen A., Sur les fonctions du droit pénal dans les relations de travail, *Droit social* 1984 p. 438; en sens quelque peu contraire: Teyssié B., Sur le droit pénal du travail, *Droit social* 2000, p. 940.

³³⁴ *Idem.*

³³⁵ Gaumé G., secrétaire de la CGT, Déclaration, *Droit social* 1984, p. 472.

³³⁶ Michel J., *op. cit.* p. 791.

³³⁷ *Idem.*

³³⁸ Cf. Maire E., Le point de vue de la CFDT, *Droit social* 1984, p. 435; voir aussi les interventions à la table ronde organisée sur «Inspection du Travail: les sanctions pénales en droit du travail», RPDS 1975, n° 357.

³³⁹ Michel J., *op. cit.* p. 793.

(notamment, les sanctions pénales) de moins en moins dissuasives, dont l'effet rétributif est réduit. Il est donc indispensable, de revoir la philosophie générale du système et, au-delà, nécessaire de faire en sorte, le plus souvent possible, d'intervention avant que l'essentiel ne soit joué: la violation des droits des salariés»³⁴⁰.

6.3. L'absence d'accord entre partenaires sociaux et inspection du travail sur des programmes de prévention.

Il n'existe pas en France, à notre connaissance, d'accords entre des partenaires sociaux et l'inspection du travail sur l'utilisation de programmes de prévention. On doit toutefois indiquer l'existence de lieux importants de concertation, notamment le Conseil d'orientation des conditions de travail et les Comités régionaux de prévention des risques professionnels.

Le Conseil d'orientation des conditions de travail (COCT) est une instance nationale de concertation entre partenaires sociaux et pouvoirs publics; il a succédé en 2002 au Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels. Placé auprès du ministre chargé du travail, cette instance participe à l'élaboration de la politique nationale de prévention des risques professionnels, elle est consultée sur les projets de lois et textes réglementaires en matière de protection et de promotion de la santé et de la sécurité au travail, ainsi que des projets en matière d'instruments internationaux. Le Conseil formule également des recommandations et des propositions d'orientation en matière de conditions de travail. Il assure un suivi des statistiques en matière de conditions de travail et procède à l'examen du bilan annuel des conditions de travail. Il est assisté d'un observatoire de la pénibilité chargé d'apprécier la nature des activités pénibles dans le secteur public et le secteur privé. La composition du comité permanent du COCT permet une concertation entre représentants de divers départements ministériels, d'organismes de prévention, des organisations de salariés et d'employeurs ainsi que des personnalités «qualifiées»³⁴¹. Il s'agit donc d'une instance importante d'analyse et de concertation entre partenaires sociaux et représentants notamment de l'administration du travail. On doit toutefois relever qu'on ne va pas jusqu'à y négocier en son sein des accords entre partenaires sociaux et inspections du Travail sur d'éventuels «programmes de prévention», comme plus généralement sur tout autre objet³⁴².

Au niveau non plus national mais régional, il existe des «comités régionaux de prévention des risques professionnels»³⁴³. Le comité régional de la prévention des risques professionnels est un organisme consultatif placé auprès du préfet de région. Il participe à la définition du volet régional de la politique de protection de la santé et de la sécurité au travail et d'amélioration des conditions de travail. À cette fin, il participe à l'élaboration et à l'actualisation de diagnostics territoriaux portant sur les conditions de travail et la prévention des risques professionnels; il est consulté sur le plan régional de la santé au

³⁴⁰ *Idem.*

³⁴¹ Onze membres de départements ministériels et d'organismes de prévention, huit représentants des syndicats de salariés et huit représentants d'organisations d'employeurs, quinze personnes qualifiées désignées en raison de leurs compétences médicales, techniques ou organisationnelles.

³⁴² Sur le COCT: Ministère du Travail, Conditions de travail en 2009, Bilans et rapports, DGT 2010, p. 59 et s.

³⁴³ Sur les thèmes traités et les actions initiées par des comités régionaux, voir notamment : Ministère du Travail, Conditions de travail en 2009, Bilans et rapports, DGT 2010, p. 199 et s.

travail, qui fixe à l'échelle régionale des objectifs, des actions et des moyens en matière d'amélioration de la sécurité et de la santé au travail. Ce plan constitue le programme de prévention des risques liés au travail du plan régional de santé publique³⁴⁴. Il rend également un avis sur les orientations régionales des politiques publiques intéressant la santé et la sécurité au travail, qui lui sont soumises par les autorités publiques. Le comité régional de la prévention des risques professionnels comprend, outre le préfet de région, qui le préside, un collège de représentants des administrations régionales de l'Etat, un collège des partenaires sociaux, représentant en nombre égal les salariés et les employeurs, un collège des organismes régionaux d'expertise et de prévention, enfin un collège de personnes qualifiées (experts scientifiques ou techniques de la prévention en entreprise, représentants d'associations de victimes de risques professionnels et d'organisations de professionnels de la prévention)³⁴⁵.

7. Les approches proactives et innovatrices en matière de sanctions

Il n'existe pas à proprement parler, en France, d'initiatives pour sensibiliser les travailleurs et les employeurs sur les sanctions et les possibilités en la matière des inspecteurs du travail. La «pédagogie» apparaît plutôt indirecte. La connaissance du système de sanctions en droit du travail se fera au travers d'actions de sensibilisation de l'inspection du travail ou, plus souvent, d'actions de formation organisées directement par les organisations syndicales ou en collaboration avec les instituts du travail pouvant exister au sein d'une université.

De même, il n'existe pas en France de sanctions pouvant correspondre à l'obligation de suivre une formation particulière ou à l'obligation – ou même la simple possibilité – de versement du montant d'une amende, en cas d'infraction à la législation du travail, sur un quelconque «fonds de solidarité».

En revanche, on doit relever le développement de diverses initiatives prises localement dans le cadre de mesures alternatives aux poursuites. Parmi ces initiatives, ressort la pratique de stages de formation des chefs d'entreprises ayant fait l'objet de procès-verbaux en matière de sécurité ou de santé au travail ou encore de travail illégal. Une note relative à ces pratiques administratives a été rédigée par le service de l'animation territoire de la Direction générale du travail du ministère du Travail³⁴⁶. Elle précise que «La pratique des «stages professionnels» s'inscrit dans le cadre précis de l'article 41-2-7 du Code de procédure pénale qui organise la mesure de la «composition pénale», forme la plus lourde des alternatives aux poursuites (les autres alternatives aux poursuites sont prévues par l'article 41-1 1 à 5: rappel à la loi, orientation vers une structure sociale ou professionnelle, régularisation de la situation, réparation du dommage, médiation pénale). Cette composition pénale suppose que l'action publique n'ait pas encore été mise en mouvement, que la personne mise en cause ait reconnu avoir commis un ou plusieurs délits punis à titre de peine principale d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à 5 ans (ainsi que de contraventions connexes le cas

³⁴⁴ Article L. 1411-11 du Code de la santé publique.

³⁴⁵ Cf. Décret n° 2007-761 du 10 mai 2007 relatif aux comités régionaux de la prévention des risques professionnels.

³⁴⁶ Note relative aux stages professionnels et aux alternatives aux poursuites (réf. D10-0553) et transmise le 20 avril 2010 par la DGT au ministère de la Justice pour analyse des services.

échéant). Le domaine de la sécurité et de la santé au travail est donc directement concerné par la composition pénale»³⁴⁷.

Une circulaire du ministère de la Justice avait pour sa part précisé que le droit du travail constitue l'un des domaines d'application des «stages alternatifs aux poursuites», en matière d'hygiène et de sécurité mais aussi de travail dissimulé³⁴⁸. Elle indique que la «composition pénale», alternative aux poursuites de haut niveau, implique le respect de certaines normes de référence (1 à 3 mois) avec un format «indicatif» du stage qui doit être individuel et ... formateur³⁴⁹.

Parmi les pratiques relevées des services déconcentrés du ministère du Travail, on peut citer, à titre d'exemple, une «convention relative aux mesures alternatives aux poursuites pénales des infractions en matière de travail dissimulé, de prêt illicite et de marchandage de main d'œuvre dans le secteur du BTP»³⁵⁰, ou la convention signée entre la Direction départementale du travail en Charente avec le Parquet et l'Organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBTP) sur la mise en place d'un diagnostic suivi d'une formation de trois jours et, au besoin d'un stage complémentaire sur le thème de l'infraction relevée, cette procédure étant toutefois exclue en cas d'accident du travail³⁵¹. On peut également citer une «convention portant organisation de stages à titre de mesures alternatives aux poursuites en matière de droit pénal du travail», signée en 2008 d'une part par les Parquets des Tribunaux de Grande Instance de Rennes et Saint-Malo, la Direction départementale du Travail d'Ille-et-Vilaine et l'Organisme Professionnel de Prévention du Bâtiment et des Travaux Publics (OPPBTP)³⁵². Il y est précisé que «si les infractions les plus graves en matière d'hygiène et de sécurité en particulier lorsque celles-ci auront été à l'origine d'un accident du travail, ainsi que les reprises de travail sans autorisation préalable après un arrêt d'activité prononcé par un inspecteur du travail ou un contrôleur du travail, donneront lieu à poursuites pénales, les autres pourront faire l'objet d'une mesure alternative aux poursuites»³⁵³. L'objectif de la convention s'affiche comme triple:

- inciter le chef d'entreprise à s'engager dans une démarche de prise en compte de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles,
- faire connaître et expliquer les textes législatifs et réglementaires applicables en matière d'hygiène et de sécurité, notamment ceux concernant l'évaluation a priori des risques professionnels,

³⁴⁷ Note DGT relative aux stages professionnels et aux alternatives aux poursuites, *op. cit.*

³⁴⁸ Circulaire chancellerie, DACG du 16 mars 2004, fiche annexe n° 7. Les autres contentieux identifiés sont relatifs à l'usage de cannabis, aux «manquements parentaux», au droit de la consommation.

³⁴⁹ Circulaire chancellerie, DACG du 16 mars 2004, *op. cit.*

³⁵⁰ Convention du 18 juin 2009 conclue entre d'une part les procureurs de la République près les Tribunaux de Grande Instance de Bordeaux et Libourne et, d'autre part, le Commandant de la Gendarmerie et les directeurs départementaux de la sécurité publique, du travail, de la Police aux frontières et de l'URSSAF de la Gironde.

³⁵¹ Note DGT relative aux stages professionnels et aux alternatives aux poursuites, *op. cit.*

³⁵² Convention portant organisation de stages à titre de mesures alternatives aux poursuites en matière de droit pénal du travail, signée à Rennes le 26 mars 2008.

³⁵³ Convention, *op. cit.* p. 2.

-
- faire évoluer les comportements des responsables d'entreprises et de leurs salariés, sur la prise en compte de la prévention, de l'hygiène et de la sécurité dans l'organisation du processus de production³⁵⁴.

La Direction générale du travail (DGT) paraît, fort justement au regard des dérives possibles, souhaiter pour le moins «encadrer» ou «conditionner» à l'avenir la validation de tels accords locaux. On propose ainsi que «ces alternatives aux poursuites» puissent être limitées aux «deux sujets évoqués par l'instruction de la Chancellerie (santé-sécurité et travail illégal) afin d'en permettre une véritable évaluation dans le cadre de l'observatoire de suites pénales mis en place par la DGT». On relève surtout que «le marché de ce type de prestations étant «ouvert» il n'apparaît pas qu'il faille nécessairement choisir la procédure «de gré à gré» uniquement avec l'OPPBTP: un appel à projet restreint ouvert à différents organismes de formation en lien étroit avec les organismes consulaires est souhaitable, étant entendu que l'organisme retenu devra offrir toutes les garanties d'impartialité et de transparence... (il n'est pas souhaitable de choisir une fédération patronale compte tenu de l'objectif de la mesure). Enfin, un cahier des charges précis devra fixer une durée suffisante pour la formation (1 journée ne permet pas d'atteindre l'objectif poursuivi. Enfin, ce stage devra être payant et non déductible fiscalement)³⁵⁵. On ne peut que souscrire à d'autres points d'orientations envisagés par la note de la DGT, notamment la définition précise des conditions d'orientation des employeurs vers ce type d'alternative (primo-infraction, absence de conséquences corporelles en matière de santé-sécurité), stage ne traitant que d'un thème (santé-sécurité ou travail illégal) et intervenant «dans un délai inférieur à trois mois pour avoir un sens», les conditions d'évaluation du «comportement du chef d'entreprise, pendant l'action de formation et ultérieurement, devraient avoir été définies»³⁵⁶.

8. L'esquisse de processus d'inspection transnationale

L'article 4 de la directive européenne 96/71/CE du 16 décembre 1996 relative au détachement des travailleurs prévoit que les Etats Membres désignent un bureau de liaison permettant une coopération administrative entre les administrations compétentes pour la surveillance des conditions de travail et d'emploi des travailleurs détachés, y compris en ce qui concerne des abus manifestes ou des cas d'activités transnationales présumées illégales. Cette coopération consiste en particulier à «apporter une assistance juridique, à diffuser de l'information sur le droit applicable et son interprétation, ainsi qu'à saisir les autres bureaux de liaison européens pour les échanges d'informations et de renseignements nécessaires aux investigations et aux enquêtes administratives effectuées par les services de contrôle»³⁵⁷.

Pour la France, le bureau de liaison est assuré par la Direction générale du travail (DGT). Cette dernière répond aux demandes de renseignements motivées des agents de contrôle par l'intermédiaire des bureaux de liaison étrangers qui servent ainsi

³⁵⁴ *Idem.*

³⁵⁵ *Idem.*

³⁵⁶ Note DGT relative aux stages professionnels et aux alternatives aux poursuites, *op. cit.* p. 3.

³⁵⁷ Ministère du Travail, Le détachement transnational de travailleurs, Les guides de la DGT, mars 2009, p. 33; voir également la circulaire DGT n° 2008-17 du 5 octobre 2008 relative au détachement transnational de travailleurs en France dans le cadre d'une prestation de services.

d'interlocuteurs et de points de contact pour les administrations compétentes³⁵⁸. Par dérogation, les fonctions de bureau de liaison sont assurées exclusivement par la Direction Régionale d'Alsace pour les entreprises allemandes, et par celle du Nord-Pas de Calais pour les entreprises belges. On peut également signaler la constitution d'un bureau de liaison «franco-espagnol» en région Languedoc-Roussillon³⁵⁹, ainsi qu'en région Aquitaine. L'inspection du travail de Pyrénées-Atlantiques (Bayonne) a ainsi mis en place des coopérations et contrôles conjoints, concernant notamment la santé-sécurité, la surveillance médicale, les déclarations d'emploi, avec les services d'inspection du travail espagnole (Communauté autonome du Pays basque).

Dans un contexte de contrôle transnational, le ministère du Travail met à la disposition des agents d'inspection du travail divers documents traduits en différentes langues pouvant être remis à des salariés étrangers ou facilitant les opérations de contrôle (grilles de questionnement, courriers, procès-verbaux traduits). A titre d'exemples, certaines Directions régionales se sont dotées de documents traduits spécifiques au contrôle des chantiers navals³⁶⁰ ou, par exemple, de lexiques et questionnaires³⁶¹.

Par ailleurs, on doit rappeler que le Code du travail prévoit qu'un certain nombre de documents doit être traduit en français et fourni à l'inspection du travail, sous peine de sanctions pénales³⁶². Il s'agit en particulier des attestations de sécurité sociale, autorisations de travail, suivi médical, bulletin de paye ou documents équivalents³⁶³, mais aussi de ceux requis des entreprises de travail temporaire (garantie financière, contrats de mission et de mise à disposition)³⁶⁴ ou devant être remis au donneur d'ordre³⁶⁵, ainsi que des déclarations de détachement à l'inspection du travail³⁶⁶. En ce qui concerne les documents non obligatoirement traduits en français mais pouvant être utiles lors d'un contrôle (ex. plan de retrait de l'amiante, attestations de formation, ...), il est possible d'en demander la traduction à l'employeur, voire de saisir le bureau de liaison précité (la Direction générale du travail) pour examen ou traduction. De plus, les agents de contrôle peuvent solliciter

³⁵⁸ Les modalités de recours au bureau de liaison DGT ont été rappelées dans une circulaire de la DGT en date du 5 octobre 2008. En complément de cette circulaire, un tableau illustre les situations pour lesquelles il peut être utile (ou non) de recourir au bureau de liaison. Il confronte les principales catégories de fraude courantes (non respect du noyau de règles impératives, faux détachement, fausse prestation de travail,...) avec l'orientation des contrôles (poursuites pénales, civiles, poursuites du donneur d'ordre, de l'employeur et de l'utilisateur, ...) et utilité d'une saisine du bureau de liaison (Cf. Ministère du Travail, Le détachement transnational de travailleurs, *op. cit.*, p. 33).

³⁵⁹ Cf. Courrier du Directeur Général du Travail en date du 16 février 2010 relatif à la coopération franco-espagnole en matière de contrôle du détachement, de lutte contre le travail illégal et de la mise en place de bureaux de liaison déconcentrés.

³⁶⁰ Ex. questionnaires en trois langues (anglais, allemand, polonais) de la Direction régionale du Pays de Loire.

³⁶¹ Ex. documents en huit langues (anglais, allemand, hollandais, portugais, polonais, roumain, russe, turc) de la Direction régionale du Limousin.

³⁶² Cf. not. Articles R. 1264-1 et R. 1264-3 du Code du travail.

³⁶³ Article R. 1263-1.

³⁶⁴ Article R. 1263-8.

³⁶⁵ Articles D. 8222-7 et D. 8222-8.

³⁶⁶ Articles R. 1263-3 et s.

des interprètes assermentés³⁶⁷, pour traduire des documents ou pour les assister lors de leurs entretiens avec des salariés ou des employeurs ne parlant pas la langue française. Cette possibilité est ouverte, notamment aux inspecteurs du travail, «pour le contrôle de la réglementation sur la main-d'œuvre étrangère et le détachement transnational de travailleurs»³⁶⁸.

Enfin, il est possible de recourir au Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS). Celui-ci assure le rôle d'organisme de liaison entre les institutions de sécurité sociale françaises et étrangères pour l'application des règlements de la Communauté européenne et des accords internationaux de sécurité sociale³⁶⁹. Le rattachement au régime de sécurité sociale du pays d'origine est attesté par la production, par l'employeur, des certificats E101 (ou autre formulaire selon le cas), qu'il doit demander pour chacun de ses salariés en détachement. Le CLEISS peut être saisi par les services de contrôle français sur le cas de salariés étrangers détachés en France ou en cas de doute sur l'authenticité des certificats produits³⁷⁰.

Conclusion

L'intervention de l'inspection du travail est aujourd'hui, en France comme dans de nombreux pays³⁷¹, confrontée à diverses mutations, notamment des structures d'entreprises, des modes d'organisation et du contenu du travail, du système de relations sociales, du rôle des pouvoirs publics, ou bien encore à la diversification des formes de relation de travail comme des types de normes juridiques. Une inspection du travail fonctionnant efficacement n'en est que plus nécessaire pour l'effectivité du droit du travail.

A propos de «l'inspection du travail à la française», une mission tripartite du BIT a pu, il y a près de 30 ans, observer qu'on «attend de l'inspecteur du travail français, tel que l'histoire l'a situé au carrefour de l'activité économique et de la vie sociale, qu'avec une maîtrise permanente et un sens aigu des relations humaines il «dise le droit» dans la pratique quotidienne; qu'il soit, sans être le plus souvent un technicien, à l'écoute des progrès de la technique et des risques qu'elle engendre; qu'il se montre apte au raisonnement économique dans l'exercice des fonctions de conciliateur; qu'il assume des responsabilités économique-politiques qui l'éloignent de sa vocation première de protecteur du travailleur; qu'il se montre un administrateur avisé car des tâches de gestion lui seront parfois déléguées par l'administration centrale; et enfin, à toutes ses aptitudes, on trouvera normal qu'il ajoute celle d'être le conseiller naturel des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations, l'éducateur lorsque la loi est nouvelle, le vulgarisateur lorsque l'application est complexe, sans que jamais s'altèrent l'autorité et l'indépendance nécessaires à l'exercice de ses fonctions principales dont la phase la plus délicate est sans

³⁶⁷ Ces interprètes sont inscrits sur des listes tenues par les cours d'appel.

³⁶⁸ Article L. 8271-3 du Code du travail

³⁶⁹ Règlements européens 1408/71 et 574/72 et 34 conventions bilatérales.

³⁷⁰ Cf. www.cleiss.fr

³⁷¹ Cf. not. Lafougère M., *L'inspection du Travail dans un monde en mutation*, Droit ouvrier 1992, p. 443; Triomphe C.-E., *Mutations du travail, transformations de l'action publique et effectivité du droit: les défis de l'inspection du Travail française*, in Ph. Auvergnon (dir.), «L'effectivité du droit du travail: À quelles conditions?», PUB 2^{ème} éd. 2008, p. 227.

conteste son action répressive»³⁷². On a pu encore récemment souligner combien l'organisation même de l'inspection française était inadaptée pour répondre à un tel ensemble d'exigences³⁷³.

Pourtant, la situation de l'inspection du travail en France a profondément changé au cours des dernières années grâce, notamment, au Plan de modernisation et de développement intervenu en 2006³⁷⁴; celui-ci s'est accompagné d'une augmentation significative de moyens, notamment humains, mais aussi d'une évolution de l'organisation (pilotage, coordination, appui méthodologie, fusion des services, unités territoriales d'intervention, ...). Certes, on a vu combien des progrès restaient à faire, principalement en ce qui concerne les suivis de l'action de l'inspection du travail et ses rapports avec le monde de la Justice; on peut aussi regretter, notamment dans le contexte communautaire européen, l'Etat d'esquisse des processus d'inspection transnationale. On doit également continuer de souhaiter une animation continue des unités territoriales d'inspection du travail, afin notamment de voir s'éloigner définitivement le spectre de l'inspecteur «Zorro», dévoyant l'indépendance que lui reconnaissent les conventions OIT n° 81 et n° 129 en pratique professionnelle par trop autonome ou individualiste³⁷⁵.

En ce qui concerne les modalités d'intervention et les sanctions en cas de constat d'infractions, malgré certaines annonces, on doit constater que le contenu de la «boîte à sanctions» de l'inspecteur du travail français a peu évolué. Dans les vingt dernières années, le seul changement véritable réside dans la possibilité de l'arrêt de travaux, dans quelques hypothèses précises. On doit redire qu'il s'agit d'une décision administrative et non pas, à proprement parler, d'une sanction administrative. Le développement annoncé, en France, de cette dernière n'est en réalité toujours pas intervenu. Craint-on, par delà l'évidente simplicité et efficacité de ce type de sanctions, qu'il emporte une modification des rapports entre l'inspection et l'entreprise? En toute hypothèse, «sanctionner et faire payer» est loin d'être toujours la solution face à une situation d'infraction à la législation. Dans le cadre des relations de travail, il faut convenir que c'est souvent –et heureusement– l'existence et l'invocation de la sanction qui constituent l'outil déterminant de l'obtention par l'inspecteur du travail de la mise en conformité ou du retour dans le «chemin du droit». De ce point de vue, la symbolique propre à la sanction pénale, porteuse de réprobation sociétale, paraît demeurer, en France, relativement efficace; on ne saurait toutefois oublier de relever, dans le contexte actuel, combien fleurissent les critiques sur divers champs d'intervention du droit pénal du travail³⁷⁶. Quant au développement de mesures alternatives aux poursuites pénales, il semble important d'être pragmatique et de garder quelques principes. Le pragmatisme conduit à estimer qu'il vaut mieux une mesure alternative (ex. stage de formation, sensibilisation) que rien (classement sans suite du procès-verbal). En revanche, il semble important de conditionner strictement les possibilités de telles

³⁷² Cf. Rapport de la Mission tripartite d'évaluation de l'efficacité de l'inspection du travail en France, BIT Genève 1981, p. 5.

³⁷³ Triomphe C.-E., *op. cit.*, p. 244.

³⁷⁴ Cf. Conférence de presse sur le plan de modernisation et de développement de l'inspection du Travail du ministre Gérard Larcher du 9 mars 2006.

³⁷⁵ Cf. not. Auvergnon Ph, Pour l'effectivité du droit du travail: quel système d'inspection et quelle indépendance des inspecteurs ?, in «L'effectivité du droit du travail: À quelles conditions?», *op. cit.*, p. 253.

³⁷⁶ Cf. not. Antonmattéi P.-H., Le droit pénal du temps de travail, *Droit social* 2000, p. 976; Rebut D., Le droit pénal de la sécurité au travail, *Droit social* 2000, p. 981; Morvan P., Le droit pénal des institutions représentatives du personnel, *Droit social* 2000, p. 987; du même auteur: *Droit pénal de l'accident du travail*, *Droit social* 2001, p. 654.

«alternatives» (ex. exclusion en cas d'atteintes physiques ou à des droits fondamentaux); en toute hypothèse il faut éviter d'éviter que ces «alternatives» contribuent à une banalisation des infractions commises et à une facilitation de l'évitement des sanctions prévues.

Un observateur étranger peut être quelque peu surpris de la distance existant en France entre l'inspection du travail et les partenaires sociaux. Certes, les organisations syndicales de travailleurs ont une activité importante d'alerte et d'information de l'inspection du travail sur diverses atteintes aux droits des travailleurs ou situations de risques professionnels dans les entreprises. Il n'en demeure pas moins que les partenaires sociaux n'ont que peu de relations officielles et régulières avec l'inspection du travail; tout semble passer, en pratique, par l'établissement (ou non) de relations interpersonnelles fondées sur la crédibilité professionnelle «prouvée» de tel ou tel inspecteur du travail. Chacune à leur façon, les organisations d'employeurs et de travailleurs entretiennent, de fait, une relation ambivalente avec l'inspection du travail, une relation faite de fortes attentes et d'une dénonciation toujours latente de son action³⁷⁷. Il y a là sans doute un exemple, parmi d'autres, d'un syndrome français lié à l'autonomie, toujours relative, des partenaires sociaux et à la place, historiquement centrale, de l'Etat dans les relations professionnelles.

En raison de ces données historiques mais aussi au regard de la crise actuelle du syndicalisme et des représentations du personnel, de l'individualisation et de la précarisation des situations contractuelles, un système d'inspection du travail ayant une approche globale de la relation de travail – mais assumant des spécialisations internes –, se justifie aujourd'hui encore plus qu'hier. Faut-il cependant qu'il puisse s'appuyer sur un système de sanctions diversifiées, adaptées et donc efficaces. Il en va, encore une fois, de l'effectivité du droit du travail.

³⁷⁷ Cf. not. Auvergnon Ph., Débats et idées sur l'inspection du Travail sous la Ve République, dans Robert J.-L. (dir.), «Inspecteurs et inspection du Travail sous la IV^{ème} et la V^{ème} République», La Documentation française, 1998, p. 72.

Bibliographie

OUVRAGES

BIT, Inspection du travail, Etude d'ensemble relative aux conventions sur l'inspection du travail, Conférence internationale du travail, 95e session, BIT, Genève, 2006, p. 171.

Coeuret. A., Fortis, E.: Droit pénal du travail, LexisNexis Litec, Manuel, 4^e édition, 2008, p. 463.

Code du travail, 72^e éd, Dalloz, 2010.

Guinot, P., Kapp, Th., Lagrange, Ph., Ramackers, P.: Eléments de droit pénal et de procédure pénale. L'action de l'inspection du travail, INTEFP, 2009, p. 291.

Kapp, Th., Ramackers, P., Terrier, J.-P.: Le système d'inspection du travail en France, Missions, statuts, moyens et fonctionnement, INTEFP Ed. Liaisons, 2009, p. 350.

Michel, J.: Les sanctions civiles, pénales et administratives en droit du travail, La Documentation française, 2004, tome 1, p. 946, tome 2, p. 534.

Pélessier, J., Supiot, A., Jemmaud, A.: Droit du travail, Précis Dalloz, 24e éd., 2008, p. 1 516.

Ramackers, P. et Vilboeuf, L.: L'inspection du travail en France, PUF, «Que sais-je? », n° 3195, 1997, p. 127.

Robert, J.-L. (dir.): Inspecteurs et inspection du travail sous la IV^{ème} et la V^{ème} République, La Documentation française, 1998, p. 262.

ARTICLES

Alvarez-Pujana, N.: «La constitution de partie civile des syndicats», RPDS, 1989, p. 347.

Antonmattéi, P.-H.: «Le droit pénal du temps de travail», Droit social, 2000, p. 976.

Auvergnon, Ph.: «Contrôle Etatique, effectivité et ineffectivité du droit du travail», Droit social, 1996, p. 598.

Auvergnon, Ph.: «Débats et idées sur l'inspection du travail sous la Ve République», dans Robert J.-L. (dir.), «Inspecteurs et inspection du travail sous la IV^{ème} et la V^{ème} République», La Documentation française, 1998, p. 72.

Auvergnon, Ph.: «Pour l'effectivité du droit du travail: quel système d'inspection et quelle indépendance des inspecteurs?», in Ph. Auvergnon (dir.), «L'effectivité du droit du travail: A quelles conditions?», PUB 2^{ème} éd., 2008, p. 253.

Bouchard, V.: «Des pouvoirs de police judiciaire de l'inspecteur du travail», Revue de sciences criminelles, 2005, p. 273.

Butaud, G., Perin, F. et They, M.: «Les funambules du travail: pratiques de l'inspection du travail», Droit social, 1985, p. 271.

Cesaro, J.-F.: «Les sanctions pénales de l'insécurité», Droit social, 2007, p. 729.

Chetcuti, C.: «Réflexions sur l'inspection du travail», Droit social, 1976, p. 19.

-
- Chetcuti, C.: «Brefs propos sur les modalités d'intervention de l'inspection du travail», *Droit social*, 1984, p. 464.
- Chetcuti, C.: «A propos de la convention 1981», *Revue Française des Affaires Sociales*, 1992, n° 4, p. 3.
- Clausade, (de) J.: «Communication des documents et pièces par les inspecteurs du travail», *Droit social*, 1989, p. 326.
- Cohen, M.: «Les procès-verbaux des inspecteurs du travail et la convention internationale de 1947», *Droit social*, 1984, p. 473.
- Cohen, M.: «Le droit de substitution, cadeau empoisonné aux syndicats», *Droit social*, 1990, p. 790.
- Cohen, M.: «Les effets d'un procès-verbal d'un inspecteur du travail», *Droit social*, 1997, p. 456.
- Coeuret, A.: «Droit syndical et droit pénal: une collaboration fructueuse», in «Droit syndical et droits de l'homme à l'aube du XXIème siècle». *Mélanges en l'honneur de Jean-Maurice Verdier*, Paris Dalloz, 2001, p. 3.
- Dodier, N.: «Le travail d'accommodation des inspecteurs du travail en matière de sécurité», in Boltanski, L. et Thevenot, L., «Justesse et justice dans le travail», Paris, PUF, 1989, p. 281.
- Gaudemet, Y.: «Les limites des pouvoirs des inspecteurs du travail», *Droit social*, 1984, p. 446.
- Gauriau, B.: «Les sanctions civiles de l'insécurité», *Droit social*, 2007, p. 719.
- Grévy, M.: «La sanction civile en droit du travail», *Droit social*, 2001, p. 598.
- Guirimand, D.: «La responsabilité pénale des personnes morales», *Droit social*, 1994, p. 647.
- Javillier, J.-C.: «Ambivalence, effectivité et adéquation du droit pénal du travail», *Droit social*, 1975, p. 375.
- Jeammaud, A.: «Sur l'applicabilité en France des conventions internationales du travail», *Droit social*, 1986, p. 399.
- Lafougère, M.: «L'inspection du travail dans un monde en mutation», *Droit ouvrier*, 1992, p. 443.
- Lazerges, Ch.: «La constatation de l'infraction et les poursuites pénales», *Droit social*, 1984, p. 480.
- Lazerges, Ch.: «La diversification des réponses pénales à la commission d'une infraction au droit pénal du travail», *Revue de sciences criminelles*, 1992, p. 493.
- Lyon-Caen, A.: «Sur les fonctions du droit pénal dans les relations de travail», *Droit social*, 1984 p. 438.
- Michel, J.: «Quelques réflexions sur une évolution possible des sanctions en droit du travail», *Droit social*, 2004, p. 81.
- Morvan, P.: «Le droit pénal des institutions représentatives du personnel», *Droit social*, 2000, p. 987.
- Morvan, P.: «Droit pénal de l'accident du travail», *Droit social*, 2001, p. 654.
- Petit, F.: «L'action de substitution, un cadeau promis à un avenir meilleur», *Droit social*, 2004, p. 262.

-
- Prétot, X.: «Le droit répressif non pénal», Droit social, 2000, p. 964.
- Prétot, X.: «Les sanctions administratives de l'insécurité au travail», Droit social, 2007, p. 707.
- Rebut, D.: «Le droit pénal de la sécurité au travail», Droit social, 2000, p. 981.
- Serverin, E.: «L'application des sanctions pénales en droit social: un traitement juridictionnel marginal», Droit social, 1994, p. 654.
- Siffermann, S.: «Réglementation communautaire et pratique de l'inspection du travail», Droit social, 1993, p. 33.
- Silhol, B.: «L'inspection du travail et le choix de l'action pénale», Droit social, 2000, p. 959.
- Teyssié, B.: «Sur le droit pénal du travail», Droit social, 2000, p. 940.
- Tiano, V.: «La réforme contestée de l'inspection du travail», Droit social, 2006, p. 662.
- Triomphe, C.-E.: «Mutations du travail, transformations de l'action publique et effectivité du droit: les défis de l'inspection du travail française», in Ph. Auvergnon (dir.), «L'effectivité du droit du travail: A quelles conditions?», PUB 2^{ème} éd., 2008, p. 227.
- Verdier, J.-M.: «La recevabilité de l'action syndicale exercée dans l'intérêt collectif de la profession», Droit social, 2004, p. 845.
- Zapata, J.-F.: «L'inspection du travail et le juge des référés», Droit social, 1975, p. 434.

N° SPÉCIAUX DE REVUE

- Revue Pratique de Droit Social «Inspection du travail: les sanctions pénales en droit du travail», 1975, n° 357.
- Revue «Droit social», Droit pénal du travail, 1984, n° 7/8.
- Revue Française des Affaires Sociales, Le centenaire de l'inspection du travail, 1992, n° 4.
- Revue «Travail», L'inspection du travail a cent ans, 1992, n° 28.
- Revue «Droit social», Droit pénal du travail, 1994, n° 7/8.
- Revue «Horizons IDF », Action pénale et relations de travail, Ministère du Travail 1995.
- Revue «Droit social», Droit pénal du travail, 2000, n° 11.
- Revue Pratique de Droit Social, Les poursuites pour infraction à la législation du travail, 2002, n° 684.
- Action juridique CFDT, Le droit pénal du travail, 2002 n° 152.
- Revue «Droit social», La sécurité de l'entreprise: aspects de droit du travail, 2007, n° 6.

RAPPORTS ET DOCUMENTS

Auvergnon, Ph., Laviolette, S.: Respect du droit du travail: entre politique de contrôle et politique pénale, DRTEFP, Aquitaine, 2004, p. 81.

Bessière, J.: L'inspection du travail, Rapport au ministre délégué aux Relations du travail, 2005, p. 128.

BIT: Rapport de la Mission tripartite d'évaluation de l'efficacité de l'inspection du travail en France (Genève, 1981), p. 100.

CES: Rapport sur l'inspection du travail 1996, Direction des Journaux officiels 1996, p. 251.

Chassine, J.-P.: Mission pic de Bure, IGAS, n° 2003-017, 2003, p. 36.

Ministère du travail, Guide pratique des référés de l'inspection du travail: une procédure civile, DRT, DAGEMO, mission d'animation des services déconcentrés, 2004, p. 102.

Ministère du travail, L'inspection du travail en France en 2004, rapport rédigé en application des articles 20 et 21 de la convention n° 81 de l'OIT, DAGEMO, 2005, p. 330.

Ministère du travail, L'inspection du travail en France en 2005, rapport rédigé en application des articles 20 et 21 de la convention n° 81 de l'OIT, DGT, 2006, p. 231.

Ministère du travail, L'inspection du travail en France en 2006, rapport rédigé en application des articles 20 et 21 de la convention n° 81 de l'OIT, DGT, 2008, p. 238.

Ministère du travail, L'inspection du travail en France en 2007, rapport rédigé en application des articles 20 et 21 de la convention n° 81 de l'OIT, DGT, 2008, p. 244.

Ministère du travail, L'inspection du travail en France en 2008, rapport rédigé en application des articles 20 et 21 de la convention n° 81 de l'OIT, DGT, 2009, p. 266.

Ministère du travail, Guide pratique général de la décision administrative, DGT, 2009, p. 293.

Ministère du travail, Le détachement transnational de travailleurs, Les guides de la DGT, 2009, p. 38.

Ministère du travail, Conditions de travail en 2009, Bilans et rapports, DGT, 2010, p. 468.

Ministère du travail, Principes de déontologie pour l'inspection du travail, DGT, 2010, p. 78.