

L'inspection du travail face à la demande individuelle

par Thomas KAPP, Inspecteur du travail

PLAN

I. Le contexte des demandes individuelles.

A – L'augmentation des sollicitations individuelles.

B – Les souhaits de réorienter l'action de l'inspection du travail.

II. Les réponses juridiques et pratiques aux demandes individuelles.

A – La limite de compétence de l'inspection du travail.

1) La compétence du Conseil des prud'hommes (L. 511-1 du Code du travail).

2) L'intervention de l'inspection du travail.

3) Le critère de l'existence de sanctions pénales.

B – Les difficultés d'action.

Conclusion

L'adoption de la loi de modernisation sociale, contenant notamment des dispositions relatives au harcèlement moral (1), relance la question de la compétence de l'inspection du travail concernant les demandes individuelles de salariés. Les demandes individuelles se distinguent dans l'action de l'inspection du travail des demandes émanant de représentants du personnel sur des problèmes collectifs, et des initiatives propres des agents aboutissant à un contrôle en entreprise. Les plaintes individuelles de travailleurs, par exemple sur des situations de harcèlement moral, auprès des services du ministère du Travail sont nombreuses et génèrent une activité non négligeable. Ces plaintes placent l'inspection du travail dans une situation parfois délicate pour agir, posant à la fois des problèmes juridiques et pratiques. Le traitement de ces demandes interroge les missions exercées par l'inspection du travail (1bis). Il entraîne également de nombreuses incompréhensions, voire des mécontentements, de la part des salariés et suscite un certain nombre de confusions (2), notamment dans les médias. L'inspection du travail étant, en effet, fréquemment vue comme ayant tout pouvoir dans les entreprises sur toutes les questions sociales et par là même, susceptible de régler tous types de litiges, y compris donc ceux portant sur des questions individuelles (3).

Cette question est ainsi une préoccupation quotidienne des agents de contrôle de l'inspection du travail (4).

Il convient d'examiner le contexte dans lequel se pose la question (I), avant d'examiner les réponses juridiques et pratiques qu'elle appelle (II).

I.

Le contexte des demandes individuelles

Les demandes individuelles connaissent une augmentation importante (A) qui suscite des projets de réorganisation (B).

A. L'augmentation des sollicitations individuelles

Le nombre de salariés sollicitant l'inspection du travail sur des problèmes individuels serait croissant depuis une vingtaine d'années (5). Cette augmentation ne fait pas l'objet d'une prise en compte statistique précise et il est difficile d'en mesurer l'ampleur (6).

Cette croissance est parfois reliée à l'affaiblissement des organisations syndicales et des institutions représentatives du personnel, notamment les délégués du personnel, qui peuvent intervenir directement auprès de l'employeur. Ils ne joueraient ainsi plus le rôle de filtre vis-à-vis de l'inspection du travail. On peut également mettre en avant le fait que de nombreux représentants du personnel ne sont pas syndiqués et qu'ils sont donc moins bien armés, moins bien formés pour régler certains litiges (7).

(1) Fabrice Bocquillon « Harcèlement moral : une loi en trompe l'œil ? » Dr. Ouv. 2002.278.

(1bis) "L'inspecteur du travail, contrôleur de l'application des lois", par P. Ménétrier, NVO du 13 décembre 2002, p. 31.

(2) Voir par exemple la confusion d'un parlementaire, réponse ministérielle du 2 mai 1988 : « Licenciement individuel : rôle de l'inspection du travail ».

(3) Ce qui ne date pas d'hier. Vincent Viet, dans « Les voltigeurs de la République » (CNRS Edition) note (page 347) à propos de l'inspection du travail du début du 20^e siècle : « C'est à elle que l'on s'adresse désormais, plein d'espoir ou de rogne, c'est elle que l'on croit investie du pouvoir merveilleux de tout résoudre ».

(4) L'inspection générale des affaires sociales, l'IGAS, a consacré un rapport détaillé et intéressant à cette question. Rapport présenté par Mathilde Lignot et Jean Roigt : « Traitement des plaintes et des sollicitations en droit du travail », janvier 2001.

(5) Philippe Auvergnon évoque une « explosion de la demande individuelle » dans l'article « Contrôle étatique, effectivité et ineffectivité du droit du travail » Droit social, juin 1996.

(6) Dans le rapport au Bureau international du travail sur l'inspection du travail en 1999, apparaît seulement le fait que les sections d'inspection du travail ont reçu 170 000 visiteurs et les services de renseignement 420 000.

(7) Ainsi aux élections de comité d'entreprise, les non-syndiqués arrivent en tête depuis 1987, bien qu'entre 1997 et 1999 leur pourcentage ait diminué substantiellement pour arriver à 25 % (source Dares).

Il faut aussi évoquer la place toujours plus importante du recours au droit dans notre société, la « judiciarisation » de cette dernière. Les entreprises n'échappent pas à cette tendance. Le recours à l'inspection du travail, dans un contexte où les conditions de travail ne s'améliorent pas, voire se dégradent, est perçu comme une manière de faire valoir ses droits (8).

Les sollicitations individuelles se font par différents canaux :

- par des demandes de rendez-vous lors des permanences (chaque agent de contrôle assure généralement une demi-journée de permanence hebdomadaire sur rendez-vous) (9),
- par des courriers,
- par des appels téléphoniques (chaque agent assure en principe une demi-journée de permanence téléphonique),
- par des télécopies,
- et à présent aussi par des messages électroniques.

On peut distinguer plusieurs types de sollicitations :

- les simples demandes de renseignements,
- les demandes d'intervention auprès de l'employeur,
- les demandes de contrôle sur place, portant soit sur des problèmes collectifs (santé et sécurité par exemple) ou communs à plusieurs salariés, soit sur une question purement individuelle (10).

Face à ces demandes, les directions départementales du travail ont créé et développé des services de renseignement découplés des services de contrôle (les « sections » d'inspection du travail). Ces services de renseignement sont soumis à un flux important de visites, d'appels téléphoniques, de courriers, etc.

Une autre structure de renseignement a été créée, assumant une partie des demandes relatives au droit du travail, les CIRA : les centres interministériels de renseignement administratif, dépendant du Premier ministre. Le ministère du Travail a également mis en place un service de renseignement par téléphone : « Info Emploi » (11).

L'afflux vers les sections d'inspection du travail, basées sur une compétence géographique, ne s'est pourtant pas massivement résorbé.

La répartition des demandes entre services de renseignement et sections d'inspection du travail obéit à un principe qui apparaît simple en apparence. Les

services de renseignement assument les sollicitations ne portant que sur des demandes générales, sur les contrats de travail, les conventions collectives, les procédures... alors que les agents de contrôle en section répondent aux questions spécifiques à une entreprise ou aux demandes d'intervention auprès de l'employeur. Les premiers reçoivent sans rendez-vous, selon une amplitude dépendant des moyens humains qui y sont affectés, les seconds uniquement sur rendez-vous, gérés par les secrétariats, pour les personnes souhaitant rencontrer un agent de contrôle, inspecteur ou contrôleur (12). Les secrétariats assument la lourde tâche d'orienter les appels téléphoniques quotidiens vers la demi-journée de permanence hebdomadaire, beaucoup de personnes souhaitant, souvent à juste titre, pouvoir joindre un agent dans l'urgence.

L'enjeu majeur résultant de ces sollicitations est que la réponse à celles-ci limiterait la marge de manœuvre de l'inspection du travail et l'amputerait d'une possibilité d'action d'envergure sur des sujets nécessitant du temps et des compétences pointues (que l'on songe à l'amiante, aux contrôles des accords de modulation du temps de travail, à la prévention du risque chimique dans les établissements Seveso II, à la coordination sur les chantiers du bâtiment...).

Ainsi, dans une note d'orientation de l'inspection du travail du 15 mars 1993, la ministre du Travail, Martine Aubry, estime : « *L'importance croissante de la demande de renseignement constitue à l'évidence, si celle-ci n'est pas correctement gérée, un facteur de désorganisation qui nuit à l'efficacité de l'action de l'inspection du travail. Cela rend indispensable le développement de nouveaux modes d'accueil et de renseignement du public permettant de distinguer la réponse à la demande de renseignement assurée par les services spécialisés de la direction départementale et le traitement de la plainte, qui nécessitera le plus souvent une intervention ultérieure en entreprise.* ». Jacques Barrot, ministre du Travail, posait également la question : « *L'inspection du travail est de plus en plus confrontée à un flux croissant des sollicitations de la part des usagers qui réclament son intervention pour la résolution de leurs problèmes particuliers. Comment concilier la gestion de cette demande sociale générée par la précarité de l'emploi, la complexité du droit, les délais de procédure avec la poursuite d'actions à caractère collectif s'inscrivant dans les missions et les objectifs du service ?* » (13).

(8) On peut aussi noter le transfert des services de renseignement des Conseils des prud'hommes vers l'inspection du travail (loi du 18 janvier 1979), voir Pierre Cam : « *Les prud'hommes juges ou arbitres ?* » Presses de la fondation nationale des sciences politiques 1981.

(9) Voir « *Petite chronique douce-amère des jours de permanence* » Claude Triomphe, Travail n° 25, été 1992.

(10) Pour tordre le cou à une idée très répandue, il convient de préciser que les dénonciations anonymes arrivant dans les services de l'inspection du travail sont extrêmement rares et aboutissent quasi systématiquement à la corbeille. Le principe même de l'anonymat

déplait, génère de surcroît une impossibilité de compléter les informations reçues (souvent insuffisantes) et déresponsabilise l'auteur de la dénonciation.

(11) Voir le rapport au conseil économique et social : « *Le droit du travail : les dangers de son ignorance* » 14-15 mai 2002.

(12) Les contrôleurs du travail assument la plus grande partie des demandes individuelles. Selon un « usage », ils interviennent dans les entreprises de moins de 50 salariés et sont donc plus fréquemment confrontés à des salariés les sollicitant individuellement.

(13) Intervention devant le conseil économique et social, le 23 janvier 1996.

Il est vrai que l'on note parallèlement à l'accroissement de la demande individuelle une diminution des contrôles en entreprise par l'inspection du travail. Ainsi, selon les rapports remis au Bureau international du travail (BIT), le nombre de contrôles réalisés chaque année serait passé de 380 052 en 1987 à 242 459 seulement en 1999 (14). Il en est de même du nombre d'observations formulées ou de procès-verbaux dressés. On ne peut imputer cette tendance aux seules sollicitations individuelles. La complexification des situations de travail, de l'organisation des entreprises et de la réglementation en est sans doute la cause première. Entreprendre un contrôle portant sur la durée du travail ou de la fausse sous-traitance n'a pas la même signification et ne nécessite pas le même engagement aujourd'hui qu'il y a vingt ans (15).

L'administration du travail est vraisemblablement celle qui doit assumer la plus grosse partie des sollicitations de cet ordre. Cette situation a généré des volontés de modification des modalités d'intervention de l'inspection du travail sur cette question.

B. Les souhaits de réorienter l'action de l'inspection du travail

Au sein du ministère chargé du travail, il a été évoqué le fait de limiter l'action de l'inspection du travail en matière de demandes individuelles. Ainsi, le rapport Chaze, élaboré en janvier 2001 par un groupe de travail sous l'autorité d'un directeur régional du travail et comprenant des agents de contrôle, entend « améliorer » le traitement des demandes individuelles et les relations avec les usagers.

Ce rapport mentionne : « Concrètement, il s'agit donc pour les agents de contrôle de se recentrer sur le cœur du métier, en traitant uniquement les situations identifiées comme méritant une intervention, sur la base de trois critères : l'intérêt collectif, la compétence juridique directe, l'existence d'outils et de moyens d'action. En conséquence, le contentieux pré-prud'homal, qui constitue aujourd'hui l'essentiel des demandes de rendez-vous au cours des permanences, se trouve exclu, sauf exceptions, du champ direct de l'inspection » (16).

Le fait que la demande individuelle ne constitue pas un des cœurs du métier de l'inspection du travail est mis en avant, avec l'idée que l'on peut évacuer une grande partie des sollicitations, notamment des demandes de rendez-vous.

Au sein de la hiérarchie du ministère du Travail, certains sont convaincus que l'inspection du travail gère mal son temps et ses priorités et ne sait pas décliner sa compétence face aux demandes des salariés.

Ce rapport n'a pas été mis en application, sur ce point comme sur les autres (17). Mais sur ce point au moins, ce rapport entretient une certaine confusion et ne traduit pas une réalité de l'activité des agents de l'inspection du travail. La demandes individuelles ne relèvent pas principalement d'un contentieux pré-prud'homal, comme nous allons le voir, qui pourrait être évacué d'un coup de baguette magique des agendas des inspecteurs et contrôleurs du travail. De plus, une inspection du travail coupée du contact avec les salariés venant librement s'informer et se plaindre n'aurait plus la même pertinence et faillirait à sa mission de protection des travailleurs (18).

II.

Les réponses juridiques et pratiques aux demandes individuelles

La réponse aux sollicitations individuelles est encadrée par les textes législatifs (A) et génère des difficultés d'action (B).

A. La limite de compétence de l'inspection du travail

1. La compétence du Conseil des prud'hommes (L. 511-1 du Code du travail)

Le Code du travail donne compétence exclusive aux Conseils des prud'hommes pour régler les litiges individuels entre employeur et salariés, ceux nés du contrat de travail.

L'alinéa 1 de l'article L. 511-1 du Code du travail dispose en effet : « Les Conseils de prud'hommes, juridictions électives et paritaires, règlent par voie de conciliation les différends qui peuvent s'élever à l'occasion de tout contrat de travail soumis aux dispositions du présent code entre les employeurs, ou leurs représentants, et les salariés qu'ils emploient. Ils jugent les différends à l'égard desquels la conciliation n'a pas abouti ».

Les litiges en cause sont ceux nés des ruptures du contrat de travail, en particulier la vérification de la régularité des procédures de licenciement, de

(14) Même si la fiabilité de ces statistiques peut être discutée, le traitement informatique des états d'activité de l'inspection du travail datant d'un autre âge (une refonte est annoncée depuis de nombreuses années), la tendance n'est pas contestable. Le rapport au conseil économique et social parle d'une « baisse du taux de pénétration de l'inspection du travail ».

(15) Voir l'article « L'inspection du travail dans un monde en mutation », Michel Lafougere, Revue française des affaires sociales, octobre-décembre 1992.

(16) A l'inverse, Jean-Marie Fedou, ancien directeur du travail, envisageait une prise en charge efficace de ces demandes avec des moyens correspondant dans les services de renseignement, « L'inspection du travail face à son destin », Revue française des affaires sociales, octobre-décembre 1992.

(17) Ce rapport comporte par ailleurs des idées intéressantes.

(18) Mission issue notamment de l'article 3 de la convention n° 81 de l'organisation internationale du travail.

l'existence d'une cause réelle et sérieuse, de la qualification « modification du contrat de travail » ou « changement des conditions de travail » mais aussi de l'application des conventions collectives en matière de classification, etc. Mais il concerne également les sanctions prises par l'employeur, avertissement, mise à pied, rétrogradation. L'article L. 122-43 du Code du travail prévoit en effet dans son 1^{er} alinéa : « *En cas de litige, le Conseil de prud'hommes apprécie la régularité de la procédure suivie et si les faits reprochés au salarié sont de nature à justifier une sanction* ».

Cette compétence de la juridiction paritaire est exclusive et elle ne souffre pas de dérogation, en dehors de la situation des représentants du personnel, dont le licenciement est soumis à l'autorisation de l'inspection du travail (notamment prévue aux articles L. 236-11, L. 412-18, L. 425-1 et L. 436-1 du Code du travail). Les médecins du travail sont soumis à la même procédure depuis la loi de modernisation sociale (article L. 241-6-2 du Code du travail) (19).

Le rapport sur l'inspection du travail adressé au Bureau international du travail portant sur l'année 1999, rappelle qu'en matière de litiges nés du contrat de travail, l'inspection du travail ne détient aucun pouvoir de coercition. Les prud'hommes ont seuls compétence pour imposer une décision. Lorsque le juge du contrat de travail a été saisi, l'inspection du travail doit s'abstenir de toute prise de position (20).

L'inspection du travail est donc dans l'impossibilité juridique de s'immiscer dans ces domaines, ce qui n'est pas toujours correctement appréhendé par les salariés qui se rendent dans les permanences. Cette question nécessite d'incessantes mises au point auprès des salariés, sans pour autant toujours parvenir à convaincre certaines personnes qu'il ne s'agit pas d'une absence de volonté d'intervention.

Pour autant la situation n'est pas aussi tranchée qu'il n'y paraît.

2. L'intervention de l'inspection du travail

Tout d'abord, l'inspection du travail assume une mission de service public et à ce titre assure le renseignement des personnes qui se présentent pour connaître leurs droits (21). L'article 27 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose : « *Les fonctionnaires ont le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public* ». Le décret du 1^{er} août 2000 portant statut particulier du corps de l'inspection du travail, prévoit dans son article 3 II : « *Les membres du corps de l'inspection du travail apportent leur concours aux missions d'information et de conseil auprès du public dans le domaine de leurs compétences* ».

Par ailleurs, la compétence du Conseil des prud'hommes sur les litiges nés du contrat de travail incite parfois à considérer que l'inspection du travail est juridiquement infondée à intervenir dans le domaine des relations individuelles, et les seuls problèmes qu'elle aurait à régler seraient ceux d'ordre collectif (représentation du personnel, santé et sécurité, durée du travail, travail illégal...).

Le Code du travail ne dit nullement cela. Bien au contraire, il assigne une mission fort générale à l'inspection du travail. En effet, l'alinéa premier de l'article L. 611-1 du Code du travail indique : « *Les inspecteurs du travail sont chargés de veiller à l'application des dispositions du Code du travail et des lois et règlements non codifiés relatifs au régime du travail, ainsi qu'à celles des conventions et accords collectifs de travail répondant aux conditions fixées au titre III du livre 1^{er} dudit code. Ils sont également chargés, concurremment avec les agents et officiers de police judiciaire, de constater, s'il y échet, les infractions à ces dispositions.* »

La mission ainsi définie ne fait nullement référence à une intervention limitée aux questions collectives. L'inspection du travail est compétente pour veiller à l'application de la réglementation au sens large, y compris les accords collectifs. La limite à son action résulte d'une application combinée de cet article et de l'article L. 511-1 du Code du travail. L'inspection du travail est compétente sur l'ensemble de l'application de la réglementation du travail, à l'exclusion de ce qui est réservé au Conseil des prud'hommes. Ainsi, il ne saurait être question de se prononcer sur la validité d'un licenciement ou la régularité d'une mise à pied prononcée. Le salarié ne pourra obtenir gain de cause, en cas de licenciement abusif ou irrégulier, avec réparation de son préjudice, que devant les tribunaux.

Pour autant, l'inspection du travail ne s'interdit pas, dans certaines situations, d'interpeller l'employeur afin de lui demander des explications, voire de l'inciter à régulariser une situation qui serait considérée comme irrégulière. Il arrive même que les agents de contrôle fassent part, par écrit, de leur point de vue sur une situation en mentionnant néanmoins, qu'il est donné « *sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux* ». Si l'inspecteur est saisi non d'une demande d'interprétation générale mais d'une situation particulière, il doit répondre dans des termes qui peuvent être portés intégralement à la connaissance de l'une ou l'autre des parties sans que celles-ci puissent mettre en cause l'indépendance du jugement et la discrétion professionnelle de l'inspecteur (22). L'inspecteur ne peut donner à l'une des parties concernées des informations ou des justifications

(19) Y. Struillou « L'administration du travail et la loi de modernisation sociale » Dr. Soc. 2002.342.

(20) Circulaire du 15 février 1989 relative à la discrétion professionnelle et à l'indépendance de jugement.

(21) Que sais-je ? « L'inspection du travail » Paul Ramackers et Laurent Vilboeuf PUF 1997.

(22) Circulaire du 15 février 1989 relative à la discrétion professionnelle et à l'indépendance de jugement.

refusées à l'autre (23). La prise de position est possible, mais cela doit être effectué dans la transparence.

De surcroît, la distinction entre ce qui relève de la compétence pure de l'inspection du travail et de celle des prud'hommes est parfois difficile à établir. Gilles Briens note : « Cette distinction très importante en droit est cependant très théorique car, dans les faits, les inspecteurs du travail sont fréquemment amenés à intervenir dans les domaines où ils ne sont pas compétents » (24).

Le décret du 28 décembre 1994 relatif à l'organisation des services déconcentrés du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, ne limite pas plus le champ d'intervention de l'inspection du travail aux questions collectives. Bien au contraire, il rappelle que l'inspecteur du travail « assure un rôle de conseil et de conciliation en vue de la prévention et du règlement des conflits » (25). Même s'il faut bien évidemment comprendre qu'il s'agit essentiellement de prévention et de règlement des conflits collectifs, l'absence de précision laisse la porte ouverte à un rôle en matière de litiges individuels, sans interférer dans le champ de compétence du Conseil des prud'hommes.

3. Le critère de l'existence de sanctions pénales

Le critère qui peut paraître déterminant pour apprécier la compétence matérielle de l'inspection du travail semble être l'existence de sanctions pénales et la possibilité pour l'inspection du travail d'initier des poursuites auprès du Parquet, que le problème soit relatif à un ou plusieurs salariés.

En effet, dès lors que les seules sanctions encourues sont civiles, la compétence des juridictions civiles est exclusive.

Le Code du travail contient de très nombreuses dispositions pénalement sanctionnées. Et ces sanctions peuvent tout à fait concerner une situation individuelle, que ce soit en matière de travail à temps partiel, de travail dissimulé, de santé et de sécurité, mais aussi en matière de contrat de travail. La loi de modernisation sociale a d'ailleurs ajouté une nouvelle incrimination sur ce plan, avec la sanction de l'absence d'écrit pour un contrat de travail à durée déterminée (article L. 122-3-1 du Code du travail). L'inspection du travail ne peut requalifier un contrat à durée déterminée en contrat à durée indéterminée, prérogative du juge, mais peut

verbaliser ou menacer de le faire, ce qui incitera l'employeur à procéder à la requalification.

La loi du 16 novembre 2001 relatif à la lutte contre les discriminations (26) a étendu les possibilités d'investigation de l'inspection du travail en lui ouvrant droit à se faire présenter des documents qui permettraient de prouver une discrimination qu'elle soit sexuelle, raciale... (article L. 611-9 du Code du travail). Elle a également modifié l'article 225-2 du Code pénal relatif aux discriminations (27). Ces situations sont le plus souvent relatives à une personne seule.

Le législateur n'a donc jamais entendu exclure l'intervention de l'inspection du travail sur des litiges individuels.

En matière de harcèlement moral, les cas peuvent concerner une collectivité de travail, mais visent fréquemment une personne isolée, qui pourra s'adresser à l'inspection du travail. Avant la loi de modernisation sociale, les agents de contrôle étaient en grande partie impuissants.

De nombreux domaines mettant en jeu éventuellement un seul salarié sont assortis de sanctions pénales : protection de la maternité, égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, apprentissage, refus de délivrance d'un certificat de travail, médecine du travail (comme le défaut de visite d'embauche), non-respect des minima conventionnels de salaire ou du SMIC, travail à domicile, etc.

Pour autant, le critère des sanctions pénales n'est pas déterminant. Claude Chetcuti rappelait ainsi que l'article L. 611-1 du Code du travail dans sa rédaction actuelle (issue de la loi du 13 novembre 1983) charge l'inspection du travail d'une mission générale de surveillance de l'application du droit du travail. Il notait (28) : « Cette rédaction complète celle résultant de la loi du 5 juillet 1972 en étendant à l'ensemble des conventions et accords collectifs, ainsi qu'aux accords d'entreprise, le domaine d'intervention des inspecteurs du travail. La novation de 1972 était autrement plus importante [que celle de 1983]. Antérieurement, les inspecteurs jouissaient de pouvoirs étendus mais ne pouvaient agir que dans un domaine strictement délimité, celui des dispositions législatives ou réglementaires sanctionnées pénalement » (29). On est ainsi passé d'une compétence d'attribution à une

(23) Idem.

(24) Numéro spécial « L'inspection du travail » Liaisons sociales.

(25) Ce qui pose la question de l'articulation des missions de contrôle et de conseil. L'article 3 de la convention n° 81 de l'OIT prévoit que si d'autres fonctions sont confiées aux inspecteurs du travail, elles ne devront pas faire obstacle à l'exercice de leurs fonctions principales.

(26) M. Richevaux « Relations de travail et lutte contre les discriminations après la loi du 16 novembre 2001 » Dr. Ouv. 2002 p. 290.

(27) Le seul article du Code pénal sur lequel les inspecteurs et contrôleurs du travail peuvent dresser procès-verbal (en application de l'article L. 611-1 du Code du travail).

(28) « Bref propos sur les modalités d'intervention de l'inspection du travail », Droit social, 1984, page 464.

(29) Vincent Viet, dans l'ouvrage précité, note pourtant (page 355), que dès le début du 20^e siècle « Tous les griefs que les plaintes renfermaient et qui dépassaient de très loin les simples infractions aux lois sur le travail conspirent à provoquer l'intervention officieuse des inspecteurs dans des domaines échappant à leur contrôle. » Il poursuit : « Indifférents aux rappels à l'ordre de la Direction du Travail, ils [les inspecteurs] n'hésitaient pas non plus à s'immiscer dans les instances en réparation des accidents, ou dans les conflits individuels qui prenaient leur source dans l'inobservation des lois et règlements ».

compétence générale. L'auteur continue : « Il n'est ainsi pas facile par exemple de rappeler les dispositions de l'article L. 223-11 du Code du travail relatif aux congés payés puis questionné sur la faute lourde privative de l'indemnité, de se déclarer incompétent et refuser de donner son sentiment sur les conditions de la rupture du contrat de travail d'un salarié de l'entreprise. On peut comprendre que le fonctionnaire confonde quelquefois explicitation d'une disposition législative, réglementaire ou conventionnelle, conseil pour son application, prise de position fondée sur une appréciation personnelle. »

Par ailleurs, quand une décision administrative est prévue, l'inspection du travail a également une base pour agir. Ainsi, un apprenti se plaignant des conditions de travail présentant un risque sérieux d'atteinte à sa santé ou à son intégrité physique ou morale dans son entreprise, pourra trouver une réponse auprès de l'inspection du travail sur la base de l'article L. 117-5-1 du Code du travail. Un jeune de moins de 16 ans travaillant pendant les vacances scolaires sur autorisation de l'inspection du travail (article D. 211-5 du Code du travail), pourra demander à ce que celle-ci soit retirée, s'il rencontre des problèmes dans l'exécution de son travail. Un salarié reconnu inapte par le médecin du travail peut contester l'avis médical devant l'inspection du travail (article L. 241-10-1 du Code du travail).

Bref, les situations où l'inspection du travail est juridiquement compétente pour s'immiscer dans des litiges individuels ne sont pas négligeables. Ceci étant, elles posent des problèmes concrets d'intervention.

B. Les difficultés d'action

Comme cela a été évoqué, le flux des sollicitations d'ordre individuel aboutissant dans les services de l'inspection du travail est substantiel. Au-delà du rôle de renseignement sur la réglementation, les agents doivent opérer un tri entre les situations pouvant conduire à une intervention et celle où cela n'est pas possible. Et bien souvent, la situation est complexe et enchevêtrée. Un salarié, on le comprend aisément, fera part de l'ensemble des problèmes qu'il rencontre, sans connaître les limites d'intervention de l'inspection du travail.

Mais une autre difficulté d'ordre juridique rend complexe l'intervention de l'inspection du travail.

Celle-ci est soumise aux dispositions de la convention n° 81 de l'organisation internationale du travail de 1947. L'article 15 c) prévoit que les inspecteurs du

travail « devront traiter comme absolument confidentielle la source de toute plainte leur signalant un défaut dans l'installation ou une infraction aux dispositions légales et devront s'abstenir de révéler à l'employeur ou à son représentant qu'il a été procédé à une visite d'inspection comme suite à une plainte. »

Cet article institue une obligation de confidentialité absolue. Il ne s'agit pas seulement de ne pas révéler le nom d'un salarié qui est venu auprès de l'inspection du travail, mais l'existence même d'une plainte (30). Il ne saurait être question de transgresser cette règle (31), ce qui, on le comprend bien, peut constituer une difficulté face à une sollicitation individuelle.

Bien souvent, les salariés souhaitent une intervention. Dans ce cas, et afin que l'on ne puisse reprocher à l'agent de contrôle d'avoir violé son obligation de confidentialité, il convient que le salarié adresse un courrier à son employeur, pour lui faire part de sa demande et indique sur le courrier qu'il adresse une copie de celui-ci à l'inspection du travail. Cette dernière aura donc toute légitimité pour intervenir, dans la mesure où la démarche a été d'emblée portée à la connaissance de l'employeur par le salarié (32). Cette façon de procéder accroît également la responsabilisation des salariés dans la prise en charge de leur problème.

Conclusion

Les salariés ne doivent pas imaginer qu'en poussant la porte de l'inspection du travail, l'ensemble de leurs problèmes professionnels va être résolu. Une pédagogie constante sur les missions de l'inspection du travail est nécessaire. La prise en charge de l'accès au droit des salariés ne peut reposer sur l'inspection du travail seule (33). Des connexions avec d'autres institutions publiques ou privées doivent s'opérer, notamment les maisons de la justice et du droit, les antennes de justice (34), le centre d'information sur le droit des femmes, mais aussi bien sûr les syndicats (35), les associations de lutte contre le harcèlement moral, de défense des accidentés du travail...

L'inspection du travail a sans doute besoin de se fixer des objectifs prioritaires et il y a des évolutions nécessaires dans le fonctionnement de l'institution à prévoir. Toutefois, la venue des salariés vers l'inspection du travail ne doit pas être perçue comme une contrainte empêchant celle-ci d'exercer ses missions, mais comme un élément incontournable de connaissance des

(30) Voir l'article « A propos de la convention 81 » Claude Chetcuti, Revue française des affaires sociales, octobre-décembre 1992.

(31) Pas même face à une demande des autorités judiciaires, lettre Micapcor du 1^{er} juin 1987.

(32) Procédure préconisée dans la note de la mission centrale d'appui du 1^{er} juin 1987 « confidentialité des plaintes reçues par l'inspecteur du travail ».

(33) Voir l'article de Pascal Rennes : « Les travailleurs et l'accès à une justice prud'homale efficace » Dr. Ouv. 2002 p. 7, disponible sur le site Internet de la revue (www.cgt.fr)

(34) Voir le rapport au CES précité sur "Le droit du travail : les dangers de son ignorance", reproduit notamment in supplément au *Moniteur du BTP*, 21 juin 2002.

(35) Chaque recul de la place du syndicalisme fait peser une plus large responsabilité sur l'inspection du travail, qui ne peut donc que souhaiter un développement des institutions représentatives du personnel et des syndicats.

entreprises. Les agents de l'inspection du travail acquièrent une perception très fine des modalités d'organisation des entreprises, des relations qui y règnent, des dysfonctionnements existants par le biais des salariés qui s'adressent à elle. La mission générale de veiller à l'application du droit du travail inclut le traitement de la demande individuelle. Martine Aubry l'indiquait : « *La protection des salariés s'exerce aussi en répondant d'une façon satisfaisante à leurs demandes individuelles* » (36).

Retirer les demandes individuelles du champ d'intervention de l'inspection du travail est juridiquement infondé (article L. 611-1 du Code du travail), concrètement difficile à réaliser (quasi impossibilité d'un tri pertinent), susciterait des réactions d'incompréhension de la part des salariés et nuirait à la qualité d'action de l'inspection du travail.

La difficulté d'exercice de la mission d'inspection du travail ne passe donc certainement pas par le rejet hors de sa sphère de compétence du domaine des relations individuelles de travail. Le mouvement législatif ne se fait de toute façon pas en ce sens. Les vastes domaines

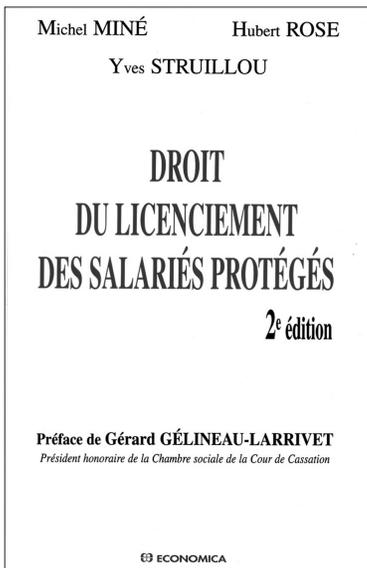
d'intervention de l'inspection du travail et leur caractère prioritaire sur le plan social (que l'on songe aux usines Seveso II, au harcèlement moral, à la lutte contre la précarité au travail ou aux autres champs appréhendés par la réglementation du travail) nécessitent sans doute une augmentation de ses moyens. Les moyens humains de cette institution restent insuffisants, le nombre d'agents de contrôle n'ayant été augmentés que de façon marginale depuis vingt ans (37), alors que les tâches assumées s'accroissaient et se complexifiaient. Le nombre d'inspecteurs du travail a augmenté de manière importante, mais ils ont été essentiellement affectés sur des missions de gestion des aides à l'emploi et non au contrôle de l'application de la réglementation (38). Le rapport Chaze précité, note que « *les inspecteurs et contrôleurs affectés à une mission de contrôle ne représentent que 34 % de leurs corps respectifs. Cette situation minoritaire peut renforcer un sentiment de marginalisation à l'intérieur même des directions départementales, où l'on constate depuis vingt ans une gestion fortement déséquilibrée des ressources en faveur du champ emploi* ».

Thomas Kapp

(36) Note d'orientation du 15 mars 1993.

(37) 405 sections d'inspection du travail en 1982, 440 en 1999, comprenant en principe un inspecteur et deux contrôleurs du travail, encore que les effectifs réels soient inférieurs.

(38) 451 inspecteurs du travail en 1988, 845 en 1999.



travail, l'ouvrage expose de manière complète, précise et pédagogique, les principes et les règles des licenciements des "salariés protégés" : les différentes catégories de salariés bénéficiant de la protection spéciale, les motifs de licenciement, les procédures suivies dans l'entreprise et par l'autorité administrative, les recours devant l'administration, le juge administratif et le juge judiciaire. Les tableaux de synthèse et les annexes de l'ouvrage rendent son utilisation aisée.

Riche en nombreuses références jurisprudentielles et à jour des dernières évolutions du droit positif, il répond aux attentes de l'ensemble des praticiens : représentants du personnel, chefs d'entreprise, directeur des ressources humaines, organisations professionnelles et syndicales, inspecteurs du travail, avocats et magistrats des deux ordres de juridiction. Ils trouveront également, ainsi que les enseignants et leurs étudiants et tous les spécialistes, l'exposé des questions de droit soulevées par la construction, l'application et l'évolution du droit du licenciement des salariés protégés.

Les auteurs ont une connaissance théorique et pratique de ce droit. Ils ont exercé pendant plusieurs années les fonctions d'inspecteur du travail.

Collaborateur du *Droit Ouvrier*, diplômé de l'IEP de Toulouse, docteur en droit privé, Michel MINÉ est professeur-associé en droit privé à l'Université de Cergy-Pontoise (IUT), directeur du travail et formateur à l'Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (INTEFP). Il est auteur de plusieurs ouvrages et articles en droit social. Titulaire d'une maîtrise de droit des affaires (Paris-X Nanterre) et d'un DECS comptable, Hubert ROSE est inspecteur du travail ; il est responsable du centre de formation de l'INTEFP de Paris et est chargé d'enseignement à Paris I (Panthéon-Sorbonne) en DESS.

Diplômé de l'IEP de Paris, Yves STRUILLOU est maître des requêtes au Conseil d'État. Ancien inspecteur du travail et ancien élève de l'École nationale d'administration, il a été de 1998 à 2000 conseiller technique au cabinet de Mme Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité.

Prix : 50 €

Ouvrage à jour au 31 janvier 2002 (intégrant les dispositions de la loi de modernisation sociale et de la loi relative à la lutte contre les discriminations).

Chaque année plusieurs milliers de demandes d'autorisation de licenciement de représentants du personnel sont présentés devant l'administration. Pour répondre aux questions que ne manque pas de poser un droit complexe, combinant de manière indissociable les règles du droit public et du droit du