

L'Inspection du travail et les droits fondamentaux sur les lieux de travail

par *Paul-Eric Dross*,

Inspecteur du travail détaché comme ATER à l'Université d'Evry, Val-d'Essonne

PLAN

I. La qualité à agir en référé, bridée par le Code du travail

II. L'action en référé, moyen de faire respecter les libertés fondamentales

Au moment d'aborder ce sujet, il me revient à l'esprit le cas d'une jeune femme. A plusieurs reprises, elle était venue me voir lors de mes permanences, en pleurs, pour se plaindre de ses conditions de travail qu'elle ne supportait plus. Ses visites répétées me conduisirent à procéder à un contrôle de l'entreprise. Il s'agissait d'une petite entreprise de huit personnes dépourvue de toute représentation du personnel. Lors de mon contrôle, ma surprise fut grande de constater la réalité des faits qu'elle m'avait rapportés, à savoir que l'employeur lui avait installé comme poste de travail une simple table accolée à son bureau. Il ne s'agissait pas d'un bureau mais, je le répète, d'une simple table dépourvue de tiroir, de toute possibilité de rangement. Sur la table une pile de dossiers, de factures, mais pas de téléphone. Cette salariée devait passer ses écritures comptables tout au long de la journée sous l'attention constante de son employeur, face à elle à moins d'un mètre cinquante de distance. Lorsque je manifestai mon indignation à l'employeur que ces conditions de travail constituaient manifestement une atteinte à la dignité de cette femme, qu'elle ne pouvait quitter son poste de travail momentanément sans qu'il n'en soit immédiatement l'observateur, qu'elle ne pouvait avoir le moindre échange personnel sans qu'il n'en soit témoin, il me répondit qu'ainsi au moins il était sûr de la réalité de son travail. En dépit de mes protestations véhémentes, de mes demandes réitérées, de mes contrôles exhaustifs répétés, rien n'y fit, l'employeur maintenait le poste de travail de cette femme, me répétant qu'il était maître chez lui et qu'il ne m'appartenait pas de m'ingérer dans l'organisation de son entreprise. Que pouvait-on faire face à cette situation, manifestement attentatoire à la dignité de cette salariée, matrice de tous les droits fondamentaux dont elle se trouvait de fait privée ? J'aurais peut-être pu brandir la menace pénale et affirmer que ces conditions étaient constitutives d'un délit de harcèlement moral, sans être totalement persuadé que les éléments de l'infraction étaient en l'espèce constitués. Mais surtout le procès-verbal que j'aurais pu dresser à l'encontre de l'employeur, pour autant que l'infraction soit constituée et poursuivie, n'aurait donné lieu au mieux qu'à un procès en correctionnel, un ou deux ans après. Mais que faire, là, dans l'immédiat pour faire cesser une situation insupportable pour cette salariée, intolérable pour l'inspecteur du travail ?

Il fallait bien constater, hélas, mon impuissance ; je n'avais aucun moyen coercitif pour imposer à l'employeur de modifier sans délai les conditions de travail de cette salariée. Pour sortir de cette impasse, il a donc fallu user d'un stratagème, faire œuvre de persuasion auprès du médecin du travail pour l'amener à considérer que cette situation de travail aurait à terme des répercussions sur la santé de cette salariée et qu'il convenait de la déclarer dès à présent inapte à son poste de travail. Cela revenait à utiliser la déclaration d'inaptitude au poste de travail, à détourner en quelque sorte cette procédure pour soustraire sans délai une salariée d'une situation manifestement attentatoire à ses droits les plus fondamentaux.

L'inspecteur du travail ne dispose donc pas de moyen efficace d'intervention pour faire cesser là, immédiatement, une atteinte à un droit fondamental autre que les droits à la vie ou à l'intégrité physique. Il peut bien sûr dresser procès-verbal pour autant que la violation à la liberté fondamentale soit constitutive d'une infraction pénale, ce qui n'est pas toujours le cas et avec les aléas de toute poursuite pénale, les délais et le risque lié à l'opportunité des poursuites du parquet. Il peut bien sûr faire des observations à l'employeur pour qu'il fasse cesser toute atteinte intolérable à un droit fondamental. Mais personne n'ignore qu'une observation de l'inspecteur du travail a une valeur coercitive très limitée, seulement fonction de la valeur contraignante que l'employeur veut bien lui accorder.

Et pourtant l'inspection pourrait disposer d'un moyen d'action particulièrement efficace pour intervenir dans l'urgence et faire cesser toute atteinte manifestement illicite à un droit fondamental : la procédure du référé civil auprès du président du Tribunal de grande instance.

Pour l'heure, cette procédure existe bien mais elle est enfermée, circonscrite par des textes du Code du travail à quelques hypothèses : en cas de risques d'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique. L'inspecteur du travail peut mobiliser cette action judiciaire pour remédier à ces risques particulièrement graves en imposant par exemple la consignation de telle ou telle machine, l'arrêt d'activité présentant un risque. Il faut préciser que cette procédure civile peut aussi être utilisée pour imposer le respect du repos dominical.

Malheureusement, ces textes, qui donnent à l'inspecteur du travail qualité pour agir par cette action en référé, en interdisent l'utilisation dans des domaines non expressément prévus. Ainsi n'ai-je jamais vu une telle procédure engagée pour assurer le respect d'autres droits fondamentaux que le droit à la vie ou au respect de l'intégrité physique, conformément aux textes qui prévoient cette action. Et pourtant une telle procédure, si elle voyait son champ d'action élargi, étendu en contrepartie d'une meilleure prise en compte des droits de la défense, permettrait incontestablement de lutter sans délai contre toute forme de violation des droits fondamentaux dans l'entreprise.

I. La qualité à agir en référé, bridée par le Code du travail

L'inspecteur du travail dispose en effet d'un moyen d'action particulièrement efficace pour agir dans l'urgence : la procédure de référé devant le président du Tribunal de grande instance. Mais cette action rapide et efficace n'est possible qu'au regard des dispositions du Code du travail qui donnent expressément qualité à l'inspecteur pour agir au moyen de cette action. Elle est alors exercée au visa de l'article 809 du Code de procédure civile afin de faire cesser une atteinte manifestement illicite à un droit. Mais l'inspecteur du travail ne peut exercer cette action qu'en référence aux textes qui lui donnent par ailleurs qualité à agir.

Ainsi, l'article L. 4732-1 prévoit, lorsqu'il existe un risque sérieux, une possible atteinte au droit à la vie ou à l'intégrité physique des salariés consécutive à une violation manifeste des règles en matière d'hygiène et de sécurité, que l'inspecteur du travail dispose de cette action pour remédier dans l'urgence à cette situation de danger. Cette action peut également être exercée dans le cadre du droit d'alerte du CHSCT. L'inspecteur du travail peut même exercer cette action d'heure à heure en vue d'une plus grande rapidité. Il peut ainsi empêcher l'employeur de continuer à utiliser une machine dangereuse par le prononcé d'une astreinte en cas de non-respect de cette interdiction. Il peut même faire cesser une production, un atelier, un chantier qui entraînerait un danger manifeste.

De même en matière de violation du repos dominical, l'article L. 3132-30 dispose 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.

Il faut bien avouer qu'il s'agit là d'une action un peu étrange que celle de ce fonctionnaire qui agit dans le cadre d'une procédure civile, certes d'urgence, en vue de faire respecter certaines dispositions essentielles du droit du travail en vue de préserver le droit à la vie, à l'intégrité physique des salariés ou encore le respect du repos dominical.

Mais nous constatons que cette action n'existe, nonobstant le respect du repos dominical ou bien encore pour le respect de leurs obligations pour les entreprises de travail temporaire, que pour des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique, pas pour toutes les autres formes d'atteintes à des droits fondamentaux : droit d'expression, droit à un minimum de vie personnelle sur les lieux de travail, droit syndical... Comme, dans ces cas de violation des droits fondamentaux, aucun texte particulier du Code du travail ne donne expressément qualité à l'inspecteur du travail, ces atteintes peuvent perdurer au vu et au sus de l'inspecteur du travail qui demeure impuissant, interdit

d'agir dans l'urgence face à des situations parfois intolérables au regard de l'impératif de préservation de la dignité de la personne humaine au travail.

On peut évoquer ici une décision qui rappelait : « *Un inspecteur du travail, en sa seule qualité d'agent de l'Etat, chargé de veiller au respect de la législation du travail, n'est pas recevable à demander au juge des référés du tribunal de grande instance d'enjoindre sous astreinte à une entreprise de se conformer à une disposition de la législation du travail* » (1). Dans le commentaire sous cet arrêt, le professeur Jean Mouly précise : « *Il ne peut être discuté que l'inspecteur du travail n'a pas naturellement qualité pour saisir le juge des référés afin de faire ordonner la fermeture des magasins irrégulièrement ouverts le dimanche, faute d'un intérêt personnel et direct pour agir* (NCPC, art. 31). *Il est nécessaire qu'il puisse invoquer un texte l'habilitant à tenter une telle action... Il faut en réalité que l'inspecteur du travail puisse se prévaloir d'un texte spécial lui conférant la qualité qui lui manque* ».

Bien sûr, certains rétorqueront que ces atteintes à ces droits fondamentaux seraient moins « graves » qu'une atteinte à la vie ou à l'intégrité physique. Il existerait ainsi une gradation des droits fondamentaux plus ou moins importants à défendre. Qu'il est par ailleurs parfaitement loisible aux salariés victimes d'une atteinte à un droit fondamental d'agir en justice dans l'urgence et de leur propre chef, ayant en leur personne même intérêt et qualité pour faire cesser ces troubles. Mais c'est fort mal connaître la réalité des conditions de travail. Les salariés préfèrent bien souvent subir des atteintes manifestes à leurs droits fondamentaux, faire part à l'inspecteur du travail en catimini de leur souffrance plutôt que de mettre en péril leur contrat de travail, voire fuir ces conditions de travail par des solutions extrêmes comme le suicide, considéré alors comme la seule échappatoire.

Il est de moins en moins tolérable que de telles violations puissent durer sans que quiconque, pas même

l'inspecteur du travail en charge pourtant du respect de l'ordre public ne puisse les faire cesser. Comme nous l'avons déjà précisé, la menace de poursuites pénales, les aléas d'une telle procédure et surtout sa lenteur ne sont pas toujours de nature à convaincre l'employeur de cesser les violations d'un droit fondamental. Par ailleurs, une telle atteinte à une liberté fondamentale, aussi extraordinaire que cela puisse paraître, n'est pas toujours constitutive d'une infraction pénale, ainsi par exemple l'employeur qui empêcherait ses salariés d'avoir tout échange entre eux durant le travail. Il y aurait atteinte à un droit fondamental sans pour autant qu'une infraction soit caractérisée.

Mais pour l'heure, cette action de l'inspection du travail pouvant agir dans l'urgence afin de faire cesser un trouble manifestement illicite à une liberté fondamentale demeure en quelque sorte bridée par des textes qui limitent la qualité à agir de celui-ci au cas d'atteinte au droit à la vie et l'intégrité physique. Bien sûr, le respect de ces droits fondamentaux est essentiel, mais doit-il pour autant exclure du bénéfice de cette action, de son efficacité toutes les autres formes d'atteintes aux droits fondamentaux qui ont toutes pour conséquence de nier la dignité humaine qui est une et indivisible ? Il ne peut pas y avoir de petites atteintes à cette dignité qui seraient tolérables et d'autres pas. Comment alors ne pas appeler de nos vœux que cette procédure de référé puisse être utilisée à chaque fois qu'il y a une atteinte manifeste à un droit fondamental, quel qu'il soit, sur les lieux de travail. Dans le même esprit de la nullité des actes accomplis en violation des droits fondamentaux, il conviendrait d'aller plus avant et faire en sorte que de telles violations ne puissent même pas durer le temps d'une éventuelle saisine des juges du fond, qu'elles puissent cesser par une intervention urgente de l'inspecteur du travail et même en dépit de la carence des salariés ou de leurs représentants apeurés d'engager une telle action.

II. L'action en référé, moyen de faire respecter les libertés fondamentales

Ainsi, un texte du Code du travail pourrait prévoir que l'inspecteur du travail a qualité pour agir en cas de violation manifestement illicite d'un droit fondamental sur les lieux de travail. L'inspecteur du travail pourrait alors prendre l'initiative de faire cesser cette violation manifeste en saisissant le président du TGI ou un juge délégué.

Bien sûr, le juge des référés demeurerait seul à apprécier *in fine* la réalité et la gravité de cette atteinte à

un droit fondamental et déterminerait dans son ordonnance les mesures à prendre pour faire cesser dans l'urgence cette situation de travail. L'inspecteur du travail demandeur à l'action en référé ne jouerait alors que le rôle de gardien, de vigie de toute violation d'un droit fondamental sur les lieux de travail : dans l'urgence, il prendrait l'initiative de saisir le juge des référés pour faire cesser ces situations.

(1) CA Limoges, 1^{er} ch. civ., 28 févr. 1995 : JCP 95, éd. E. II. 718, note J. Mouly.

Quel réconfort pour les salariés de savoir que jamais plus leurs droits les plus fondamentaux ne seront bafoués dans l'entreprise, même provisoirement ; qu'ils pourront demeurer véritablement des citoyens en entrant dans l'entreprise et que leur dignité ne sera plus menacée. Quoi de plus légitime pour les salariés de savoir que même sur leur lieu de travail, l'inspecteur du travail veillera avec le maximum d'efficacité à ce que leurs droits fondamentaux ne soient jamais bafoués, ne fût-ce même que temporairement. C'est finalement le minimum que l'on puisse attendre d'un pays se réclamant du respect des droits de l'Homme. Il n'est plus admissible que l'exercice de ces droits, leur effectivité puissent être mis entre parenthèses en quelque endroit que ce soit et pour quelque temps que ce soit. Le pouvoir d'organisation de l'employeur ne peut plus permettre des atteintes à ces droits essentiels, ne serait-ce même que le temps de saisir les juridictions du fond pour les faire valoir.

Mais cette extension du pouvoir d'agir de l'inspecteur du travail ne doit pas se faire au détriment des droits de la défense et de l'équilibre qui doit présider à toute action judiciaire, même en référé. Vous avez bien compris que notre obsession, c'est de faire en sorte que les droits fondamentaux soient toujours respectés, en tous lieux, même dans le prétoire, donc y compris les droits de la défense de l'employeur dans le cadre d'une action en référé pour faire respecter les droits fondamentaux des salariés. Certes, le standard du procès équitable n'est pas applicable dans toute sa plénitude aux procédures d'urgence, mais il n'en demeure pas moins que l'équilibre et le respect des droits de la défense doivent être respectés lors de cette instance. D'autant que ces procédures, de provisoires qu'elles sont censées être, vont parfois s'inscrire dans la durée et avoir des effets irrémédiables. Nous avons vu des cas où la consignation d'une machine, l'arrêt d'activité par une ordonnance de référé, par hypothèse provisoire, avait pour effet d'entraîner la cessation de toute activité, voire la liquidation de l'entreprise : quand le provisoire devient en réalité du définitif.

Aussi est-il absolument nécessaire que cette action en référé de l'inspecteur du travail soit menée à qualité et surtout qu'elle soit perçue comme telle par le juge des référés. Pour que cet équilibre de la procédure soit préservé, le juge civil ne doit pas voir face à lui le fonctionnaire agissant avec le char de l'Etat derrière lui, avec toute sa puissance et ses moyens. Le professeur Jean Mouly précisait encore dans sa note précitée : « *Il n'est pas en effet dans l'ordre normal des choses que l'Administration saisisse le juge judiciaire civil pour faire respecter la loi ou exécuter une de ses décisions* ».

C'est l'inspecteur du travail agissant en cette seule qualité, plus que le fonctionnaire, qui est demandeur à cette action en référé en vue de faire respecter les droits fondamentaux. C'est à cette seule condition, me semble-t-il, que l'on pourra préserver l'équilibre entre les parties et autoriser l'extension de cette action au champ de toutes les violations de droits fondamentaux. Il nous semble donc impérieux que le juge ne considère pas que c'est l'Etat qui agit dans le cadre de cette action, mais bien le seul inspecteur du travail agissant à qualité.

Mais les magistrats savent déjà le plus souvent faire le départ entre les attributions propres de l'inspecteur agissant à qualité en matière civile de celles qu'il peut exercer par ailleurs en matière pénale, en qualité de représentant de l'Etat, gardien de l'ordre public. Ainsi, la parole de l'inspecteur du travail ne doit pas pouvoir faire foi jusqu'à preuve du contraire en matière civile, comme cela est le cas en matière pénale, dispositions prévues à l'article L. 8113-7 du Code du travail. Aussi, nous ne pouvons qu'approuver le juge des référés qui rejette par exemple les constats de l'inspecteur du travail en matière de repos dominical au motif qu'ils n'ont pas valeur probante : l'inspecteur qui agit au vu de ses seuls constats, j'ai vu telle ou telle personne travailler ce dimanche ; de tels constats ne nous semblent pas devoir être retenus par le juge en l'absence d'élément matériel ou de constat d'huissier.

Encore une fois, dès lors qu'il agit en matière civile, l'inspecteur du travail ne doit avoir ni plus ni moins de pouvoir que son adversaire afin de préserver l'équilibre de la procédure et les droits de la défense. Aussi, pour faire constater une atteinte à un droit fondamental sur les lieux de travail devra-t-il faire désigner sur requête un huissier afin que celui-ci puisse constater les faits constitutifs d'une violation d'un droit fondamental. Cela suppose qu'il puisse se faire assister et représenter par un avocat. C'est au vu de ces constats effectués que le juge des référés pourra alors faire cesser par ordonnance une atteinte à un droit fondamental. Mais il ne pourrait pas se satisfaire des seuls constats de l'inspecteur du travail qui n'ont pas alors de valeur probante particulière.

L'inspecteur du travail ne doit pas pouvoir utiliser les prérogatives, particulièrement exorbitantes du droit commun, qu'il tient en matière pénale, notamment en matière de constat, pour pouvoir emporter la conviction du juge civil. Un arrêt récent du 10 mars 2010 (2) est venu préciser qu'il appartenait à l'inspecteur du travail d'établir par tous moyens, et en usant des pouvoirs qu'il tient des articles L. 8113-1, L. 8113-2 et L. 8113-4 du Code du travail, l'emploi dominical illicite qu'il entend faire cesser et dont il atteste dans le cadre de l'assignation. Il affirme encore que l'inspecteur du travail n'a pas obligation de dresser procès-verbal pour les

(2) p. n° 08-17044, Bull. n° 64.

mêmes faits. Il convient donc d'admettre que les constats de l'inspecteur du travail n'ont pas alors une valeur probante particulière en matière civile.

C'est donc à la condition d'une plus grande rigueur dans l'utilisation de cette technique du référé civil et notamment du respect du contradictoire que celui-ci devrait voir son champ d'action élargi à tout atteinte manifestement illégale à un droit fondamental.

Mais, pour l'heure et en espérant l'adoption d'un texte prévoyant qualité à agir de l'inspecteur du travail en matière de violation manifestement illicite d'un droit fondamental, ne pourrait-on pas exciper de l'applicabilité directe des conventions de l'OIT et notamment de la convention n° 81, un intérêt et une qualité à agir en urgence lorsqu'un tel droit fondamental est manifestement violé (3) ? Nous ne pouvons qu'appeler, dès à présent, les inspecteurs du travail à faire preuve de hardiesse dans l'utilisation de la procédure de référé pour lutter contre les atteintes manifestement illicites à des droits fondamentaux. Face à de telles situations, ils pourraient viser au dispositif de leur assignation la convention 81 de l'OIT et les autres conventions relatives aux droits fondamentaux, avec les articles 808 et 809 du Code de procédure civile. Peut-être que le juge des référés accepterait alors de reconnaître à l'inspecteur du travail une qualité générale à agir en cas de violation des droits fondamentaux. Cela pourrait être certainement une réponse aux tensions grandissantes dans les relations de

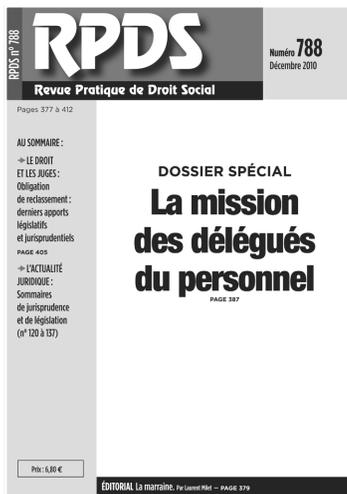
travail et de nature à rassurer les salariés que leurs droits les plus essentiels ne seront plus bafoués.

A cette condition, le sort intolérable fait à notre comptable et à tous ceux dont les conditions de travail sont attentatoires à leur dignité pourront avoir l'espoir de recouvrer la plénitude de leurs droits de citoyens dans l'entreprise. En dehors même des cas ultimes où l'inspecteur du travail exercera effectivement cette action d'urgence, il semble essentiel que tous les salariés aient la conviction ancrée en eux qu'à aucun moment leurs droits fondamentaux ne seront bafoués sur leur lieu de travail : ils doivent être persuadés que l'inspection du travail ne tolérera aucune atteinte à un droit fondamental, qu'elle sera le gardien vigilant et attentif du respect de leur dignité dans l'entreprise. Et surtout qu'elle pourra agir avec la plus grande efficacité pour faire cesser sans délai ces violations. L'intérêt de l'entreprise ne saurait plus justifier une quelconque atteinte à ces droits, même provisoire. En ces domaines essentiels, le caractère *a posteriori* et réparateur du droit du travail n'est plus tolérable pour les salariés, c'est ici et maintenant que la dignité de l'homme au travail doit être préservée. Il est fini le temps où les salariés laissaient leurs habits d'hommes libres à l'entrée de l'atelier. Ils sont en droit de réclamer une effectivité, une application immédiate de leurs droits les plus essentiels et de recouvrer ainsi la plénitude de leur dignité sur les lieux de travail.

Paul-Eric Dross

(3) L'article 17 de la Convention sur l'Inspection du travail C81 de 1947 prévoit : **"1. Les personnes qui violeront ou négligeront d'observer les dispositions légales dont l'exécution incombe aux inspecteurs de travail seront passibles de poursuites légales immédiates, sans avertissement préalable** ». La notion de dispositions légales devant s'entendre de toutes les normes

applicables en droit interne. Ce texte nous semble pouvoir donner intérêt et qualité à l'inspecteur du travail pour agir dans l'urgence. Dans une réponse au titre du BIT (5/11/02), le professeur Jean-Claude Javillier a toutefois considéré que cet article ne visait pas les actions civiles d'urgence.



RPDS 788 - Décembre 2010

Au sommaire :

DOSSIER SPECIAL

La mission des délégués du personnel

Le droit et les juges : Obligation de reclassement : derniers apports législatifs et jurisprudentiels

L'actualité juridique : sommaires de jurisprudence

Pour les lecteurs non abonnés à la RPDS, commande à NSA La Vie Ouvrière, BP 88, 27190 Conches en Ouche. Prix du numéro : 6,80 euros (+ forfait de 3 euros par envoi). Abonnement : 71 euros par an uniquement à NVO, BP 160, 77315 Marne-La-Vallée Cedex 2. Commandes et abonnement en ligne sur notre site Internet www.librairie-nvo.com ou www.lecodedutravail.fr