



HAL
open science

Le respect du droit du travail : entre politique de contrôle et politique pénale

Philippe Auvergnon, Sandrine Laviolette

► **To cite this version:**

Philippe Auvergnon, Sandrine Laviolette. Le respect du droit du travail : entre politique de contrôle et politique pénale. 2004. halshs-00126679

HAL Id: halshs-00126679

<https://shs.hal.science/halshs-00126679v1>

Submitted on 25 Jan 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le respect du droit du travail : entre politique de contrôle et politique pénale

Philippe Auvergnon, Sandrine Laviolette

Selon l'article L. 611-1 du Code du travail, « 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 de travail, ainsi qu'à celles des conventions et accords collectifs de travail (...) Ils sont également chargés, concurremment avec les agents et officiers de police judiciaire, de constater, s'il y a lieu, les infractions à ces dispositions ». L'article L. 611-10 indique pour sa part que « 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 contraire ».

La Convention internationale n°81 relative à l'inspection du travail, adoptée en 1947 par l'OIT et ratifiée en 1950 par la France¹, précise cependant dans son article 17, d'une part que « les personnes qui violeront ou négligeront d'observer les dispositions légales dont l'exécution incombe aux inspecteurs du travail seront passibles de poursuites légales immédiates, sans avertissement préalable » mais que « toutefois, la législation nationale pourra prévoir des exceptions pour le cas où un avertissement préalable devra être donné afin qu'il soit remédié à la situation ou que des mesures préventives soient prises ». D'autre part, il est affirmé 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 de poursuites ».

Au titre des engagements liés à la ratification de la Convention internationale n° 81, un bilan annuel des activités de l'Inspection du Travail est réalisé et adressé au directeur du Bureau International du Travail². Des conclusions fort différentes peuvent être tirées des chiffres et statistiques contenus dans ce document tant à propos des infractions constatées par l'Inspection du travail que des suites données à celles relevées par procès-verbaux par la Justice. Certains y verront la preuve de l'ineffectivité du droit pénal du travail, tandis que d'autres mettront plutôt en avant la disparition de nombreuses infractions suite à contrôle et observations d'agents de l'Inspection du travail. Il est en toute hypothèse évident que l'action de contrôle, qu'elle s'inscrive

¹ Convention n°81 du 11 juillet 1947, ratifiée par la France le 10 août 1950, relative à l'Inspection du travail dans l'industrie et le commerce.

² Ce rapport n'est plus aujourd'hui publié à La documentation Française sous l'intitulé traditionnel « L'inspection du travail en France en ... », Les chiffres clés, l'application de la Convention n° 81, rapport au Bureau International du Travail, LdF, Bilans et rapports ; il peut être consulté sur internet « en direct » avec un décalage de deux à trois ans : <http://www.sante-securite.travail.gouv.fr>

ou non dans une politique, participe directement au respect du droit du travail ou tout au moins à sa moindre ineffectivité. De même peut-on penser que l'action pénale, s'inscrivant elle-même ou non dans une véritable politique pénale, en sanctionnant le relevé d'infractions au droit du travail, contribue au respect ultérieur de ce dernier.

Ainsi, même si l'action de l'inspection du travail ne peut en aucun cas être réduite au relevé d'infractions par procès-verbal transmis au Parquet, l'intervention d'un agent et la politique de contrôle des services d'inspection du travail devra nécessairement, à un moment ou un autre, prendre en compte la politique pénale suivie en matière de droit du travail par le Parquet ainsi que le traitement juridictionnel que pourront connaître ultérieurement les infractions observées et relevées par procès-verbal. Une hypothèse est que, dès leur rédaction, un certain nombre de procès-verbaux peuvent soit constituer une référence pour les services, soit n'avoir que peu de chance d'aboutir, ceci en dehors de toute politique de classement du Parquet.

Outre l'analyse formelle et d'argumentation juridique d'un échantillon de procès-verbaux d'inspection du travail³, il est apparu nécessaire d'interroger les choix des contrôleurs, inspecteurs et membres de la hiérarchie « à l'épreuve de la verbalisation » ainsi que les rapports entretenus par les Parquets, avec le droit et l'inspection du travail. Le présent rapport rend donc compte des résultats de ces trois aspects particuliers de l'étude correspondant à trois phases d'interrogation⁴. Dans un premier temps, après avoir recueilli le stock de procès-verbaux relevés en 2000, 2001, 2002 et disponibles à la Direction Régionale du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle d'Aquitaine, partant d'une photographie thématique de ce stock, un échantillon correspondant à plus de la moitié des procès-verbaux disponibles a été constitué⁵. Afin de procéder à une analyse du contenu de ces procès-verbaux, une grille de lecture a été élaborée à partir des dispositions contenues dans l'Instruction technique DAGEMO/MICAPCOR/2002/03 ainsi que dans la Note d'orientation du ministère de la Justice et du ministère de l'Emploi et de la Solidarité du 28 mars 2002. C'est donc à travers cette grille de lecture qu'une analyse formelle de l'échantillon de procès-verbaux a été réalisée (I).

Dans un deuxième temps, un certain nombre d'entretiens ont été menés, tout d'abord avec des agents verbalisateurs, inspecteurs ou contrôleurs du travail, afin de tenir compte des spécificités des pratiques professionnelles en fonction de la taille et du secteur de l'entreprise. De

³ Cf. annexe « tableau d'échantillon »

⁴ La présente étude a été réalisée sous la responsabilité de Ph. Auvergnon, Directeur de recherche CNRS. Sandrine Laviolette, chercheur contractuel COMPTRASEC (UMR CNRS 5114, Université Montesquieu Bordeaux IV) a assuré l'analyse de l'échantillon des procès-verbaux d'inspection du travail ainsi que les entretiens avec les différents acteurs concernés. La réalisation de cette étude a particulièrement bénéficié des avis des membres du comité de pilotage mis en place auprès de la Direction Régionale du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle d'Aquitaine : Mesdames Patricia Bernadets (C.T.), Catherine Bouthors (D.A.), Monsieur Dominique Collard (I.T.), Mesdames Marie-Françoise Dechaume (I.T.), Michèle Joséphine (C.T.), Monsieur Jean-François Milhé (Chargé d'Etudes), Madame Marianne Richard-Molard (D.A.). Que chacune et chacun soient ici très sincèrement remerciés.

⁵ L'échantillon de procès-verbaux analysé a concerné plus particulièrement trois types d'infractions : celles relatives à la santé et la sécurité hors accident du travail, celles concernant la mise en place et du fonctionnement des IRP et enfin celles d'obstacles à fonctionnaire.

façon commune, il s'est agi, sur la base d'une grille d'entretiens, d'enregistrer les difficultés - techniques, juridiques ou professionnelles - présidant au choix de verbaliser ou de ne pas verbaliser, de comprendre pourquoi certains thèmes émergent dans le cadre de la verbalisation, pourquoi ces mêmes thèmes ou d'autres ne donnent pas lieu à verbalisation. Il s'est agi enfin d'estimer si l'acte de verbalisation, en fonction ou non du thème faisant l'objet du procès verbal, relève d'une stratégie individuelle ou collective, du contexte local ou d'une tendance nationale. Par ailleurs d'autres entretiens ont été réalisés avec la hiérarchie de l'administration du travail, notamment à propos de l'analyse de la pratique de verbalisation des agents de contrôle, des procédures internes de transmissions et de suivi des procédures pénales. Ce deuxième volet de l'étude met en scène « contrôleurs, inspecteurs et hiérarchie de l'inspection du travail à l'épreuve de la verbalisation » (II).

Enfin, dans un troisième temps, la présente étude s'est plus précisément attachée à l'action des Parquets, à leur approche tant du droit que de l'inspection du travail. Des « parquetiers » en relation avec les Directions Départementales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle concernées par l'étude ont été visités. Là aussi sur la base d'une grille d'entretien, il s'est agi d'établir l'existence ou non d'une politique des Parquets en matière de violation de dispositions sanctionnées pénalement, d'analyser l'état des relations des Parquets avec les Directions départementales du travail, ainsi que de rendre compte de leurs propres analyses de la qualité des procès-verbaux de l'Inspection du travail mais aussi de la pertinence de certains procès verbaux (III) ;

In fine, quelques observations conclusives, fort partielles, souhaitent permettre l'ouverture d'un débat sur les possibilités d'une meilleure visibilité ou lisibilité de la pratique de contrôle de l'Inspection du travail non seulement par le monde de la Justice et les services d'inspections du travail eux-mêmes, mais aussi - on peut le souhaiter - pour les usagers du droit du travail que sont les directions d'entreprises, les organisations syndicales et les représentants des travailleurs.

Première Partie :

ANALYSE FORMELLE D'UN ECHANTILLON DE PROCES-VERBAUX D'INSPECTION DU TRAVAIL

La convention n°81 de l'O.I.T. prévoit, dans son article 17, que « les personnes qui violeront ou négligeront d'observer les dispositions légales dont l'exécution incombe aux inspecteurs du travail seront passibles de poursuites légales immédiates, sans avertissement préalable. Toutefois, la législation nationale pourra prévoir des exceptions pour le cas où un avertissement préalable devra être donné afin qu'il soit remédié à la situation ou que des mesures préventives soient prises ». La même disposition précise toutefois 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 ».

Le relevé d'une infraction par procès-verbal n'est qu'un des moyens dont dispose l'agent d'inspection du travail pour faire respecter la législation et la réglementation du travail ; toutefois, l'outil que constitue le procès-verbal n'en reste pas moins spécifique, notamment en raison de l'effet produit par sa seule invocation mais bien évidemment aussi parce qu'il correspond à une proposition d'engagement de poursuites pénales. Bien que la Convention internationale n°81 reconnaisse à l'inspecteur du travail un certain pouvoir d'opportunité de relever ou non par procès-verbal une infraction, un tel recours intervient le plus souvent face à des infractions graves ou après utilisation infructueuse d'autres moyens de régularisation de la situation. Le Parquet reste néanmoins parfaitement souverain⁶ quant aux suites à donner à un procès-verbal d'inspection du travail : classement, régularisation de l'infraction, rappel à la loi ou poursuite. L'une des variables du devenir du procès-verbal peut résider dans la qualité rédactionnelle du procès-verbal ; c'est du moins une des hypothèses à l'origine de cette présente étude.

Une instruction technique du Ministère du travail du 28 mars 2002⁷ suggère une structuration et un formalisme rédactionnel du procès-verbal. C'est sur une telle base qu'on s'est attaché à analyser du point de vue formel et de l'argumentation juridique, un échantillon de procès-verbaux relevés en région Aquitaine au cours des années 2000, 2001 et 2002. Cet échantillon était composé de procès-verbaux relatifs à trois types d'infractions : Hygiène et sécurité hors accident du travail, institutions

⁶ Article 40 du Code de Procédure pénal.

⁷ Instruction technique DAGEMO/MICAPCOR/2002/03 du 28 mars 2002.

représentatives du personnel, obstacle à fonction. Bien que l'instruction précitée ne date que de 2002, la grille de lecture des procès-verbaux analysés a été élaborée à partir de ses dispositions.

Après avoir recueilli le stock de procédures disponibles à la Direction Régionale du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle d'Aquitaine, 122 procès-verbaux sur les trois thèmes pour les trois années, l'échantillon analysé a concerné 60% des procès-verbaux disponibles⁸. Il prend en compte les variables suivantes : qualité de l'agent verbalisateur (contrôleur/inspecteur), type d'infraction, département, année de clôture du procès verbal. La grille de lecture fait apparaître six exigences principales. Il s'agit de l'existence éventuelle d'un préambule au procès-verbal (I), des éléments de constat de l'infraction relevée (II), de la qualification juridique des faits (III), de l'identification de la personne à qui l'infraction semble imputable (IV), d'éventuels renseignements complémentaires (V) et enfin des modalités de clôture du procès-verbal (VI).

⁸ *In fine*, l'échantillon est constitué de 73 procès-verbaux ; voir en annexe le tableau récapitulatif de l'échantillon (annexe 1).

I – LE PREAMBULE

Le préambule du procès-verbal est destiné à préciser l'année, la date, l'identité de l'auteur du procès-verbal, la localisation du constat, et l'indication des infractions relevées. Il débute par la mention d'un **titre**, mis en exergue (italique, gras, encadré...). Cette mention sert à éclairer immédiatement le Parquet sur le contenu du procès-verbal, et à faciliter la rédaction des documents de la procédure. L'agent rappelle l'incrimination et la référence du texte enfreint, celui-ci étant ensuite intégré ou annexé au procès-verbal. A titre d'exemple on citera : « Infraction à la réglementation hygiène et sécurité, chute de hauteur : Art. 5 du décret du 8 janvier 1965 » ou bien encore « Délit d'entrave au fonctionnement du comité d'entreprise : Art. L. 483-1 du Code du travail ». Seuls 14% des procès-verbaux analysés, soit 10 procès-verbaux sur 73 font mention d'un titre.

Dans le cas de procès-verbaux longs et complexes, une **synthèse** de quelques lignes peut être placée en tête, afin de faciliter la lecture et l'analyse ultérieure des détails du constat. Il en va ainsi lorsque est précisé « Emploi de salariés sur un chantier de travaux de couverture d'une maison individuelle sans mettre en place de dispositifs de protection collective alors que le travail s'effectue en bordure de vide, à une hauteur supérieure à 4 mètres ». Seuls deux procès-verbaux de l'échantillon analysé disposent d'une synthèse.

La **date et l'heure** du constat sont habituellement faciles à établir. Dans la mesure où le constat n'est pas instantané mais s'établit sur plusieurs jours, il est alors indiqué par exemple : « L'An Deux Mille Un et le 10 du mois de février à 10h15 et le 23 du mois de mars à 9h30... ». Il s'agit d'une mention correctement intégrée dans la pratique de verbalisation, dans la mesure où tous les procès-verbaux de l'échantillon en font mention.

Par ailleurs, le **nom** et le **prénom de l'auteur du procès-verbal**, ainsi que la mention de l'article **L. 611-10 du Code du travail** qui l'habilite à relever les infractions doivent être précisés. Il faut, dans tous les cas, que l'agent qui verbalise soit chargé de contrôle, d'enquête ou de mission dans le cadre de l'inspection du travail, au sens des articles L. 611-1 et suivants du Code du travail. La mention attendue est ici du type : « Nous, Joseph Sarcoscie, Inspecteur du Travail du Département de la Gironde, ayant qualité pour constater et relever les infractions en application de l'article L. 611-10 du Code du travail (...) ». Si l'identification de l'agent verbalisateur est évidemment automatique, il arrive quelques rares fois (3 procès-verbaux de l'échantillon) que les agents verbalisateurs omettent de mentionner la référence textuelle à l'article L. 611-10 du Code du travail.

L'agent verbalisateur doit aussi préciser la **localisation** géographique (la ville, la rue...) et l'endroit du constat (l'entreprise, le chantier, les bureaux de l'inspection du travail...)⁹. Il peut ainsi être indiqué « Nous nous sommes rendus à Bergerac, 11 rue Victor Hugo, 24 100, dans les locaux de l'entreprise BRAFIL (ou sur le chantier "Trois Conils", ouvert par la société RENOV) ». La quasi-totalité des procès-verbaux de l'échantillon comportent une localisation complète du constat. Les **références de l'entreprise** - si ces informations peuvent être connues - ont aussi une importance capitale. Il s'agit de la forme juridique, de l'activité, de l'effectif, de l'adresse du siège social, ou encore des nom et fonction du chef d'entreprise. Ainsi peut-il être mentionné : « Entreprise : LEMERT S.A. - Siège social : 4, rue Fayart - 33 608 Pessac. Activité : vente de produits alimentaires. n° SIRET : 123 456 789 012 34 - Effectif : 76 salariés. P.D.G. : M. Jacques LEMERT ; Responsable pénal : M. Pierre BOUCLIER, Directeur des Ressources Humaines, (délégation de pouvoir – annexe ...) né le 05 septembre 1950 à CENON, et domicilié au 105, avenue Jean Jaurès, Pessac ». Cette mention fondamentale qui permet aux Magistrats d'analyser correctement les faits et le contexte dans lequel survient l'infraction est malheureusement fréquemment omise. En effet, seule la moitié des procès-verbaux de l'échantillon précise les références complètes de l'entreprise ; les références les plus fréquemment omises étant l'effectif, la forme juridique et l'activité de l'entreprise.

⁹ S'agissant du lieu du constat, la règle générale est que les constats doivent être effectués sur place. Toutefois, dès lors que l'agent verbalisateur détient l'ensemble des documents nécessaires à l'établissement de l'infraction, ou que l'infraction résulte d'un manquement à une obligation réglementaire de transmission, le constat pourra être établi au bureau. Ces documents et leur origine, ou les conditions de l'obligation enfreinte, doivent être soigneusement décrits. Lorsque les éléments constitutifs de l'infraction ont été constatés dans plusieurs endroits, il importe de préciser dans quel endroit et à quel moment chacun d'entre eux l'a été. Le lieu de constat de l'infraction, qui détermine la compétence géographique de l'agent, n'est pas uniquement celui de la commission, mais peut également être celui où les éléments constitutifs de l'infraction peuvent être constatés.

II – LE CONSTAT DE L'INFRACTION

Selon l'instruction technique du 28 mars 2002, l'élément fondamental, indispensable à l'action du Parquet, comme à la conduite des débats devant le Tribunal et à la décision de sanction, est le constat de l'infraction, mention des faits personnellement constatés par l'agent verbalisateur. L'objectif du procès-verbal est en effet de rassembler dans un document l'ensemble des données qui permettront au Parquet de poursuivre un délinquant pour infraction à une ou plusieurs dispositions du Code du travail, et au Tribunal, le cas échéant, de le condamner. En général, les infractions se répartissent en deux groupes : il s'agit, d'une part, de la commission de faits interdits par la législation ou la réglementation et, d'autre part, de l'omission ou de la non-exécution d'obligations prescrites par la législation ou la réglementation. Une retranscription fidèle et rigoureuse des faits ou du non-respect d'obligations légales doit alors être effectuée par écrit (A) ; les constatations bénéficiant d'une force probante dès lors que portant sur des faits matériels (B). Des enjeux de confidentialité pouvant se poser à propos des déclarations recueillies (C).

A] LA DESCRIPTION ECRITE DES FAITS CONSTATES

La constatation de l'infraction par procès-verbal est la description du (ou des) faits qui la caractérisent, et que l'agent de contrôle a constaté personnellement. Pour l'agent, ce constat exige de voir, d'entendre, de se rendre compte par lui-même que ce ou ces faits existent ou ont existé à un moment donné. Lorsque les constatations sont le fait de plusieurs agents, leur traduction dans le procès-verbal doit être individualisée, dans la mesure où chaque agent de contrôle ne peut rapporter que ce qu'il a personnellement constaté¹⁰. Ces constatations doivent être complètes et précises, l'objectif étant que les représentants du Parquet, puis les juges du siège puissent disposer de tous les éléments leur permettant de déduire l'existence de l'infraction. Les constatations doivent porter sur les faits qui établissent chacun des éléments de l'infraction, soit l'assujettissement à l'élément légal (1), l'existence de l'élément matériel (2) et, dans certains cas, l'élément intentionnel (3).

¹⁰ En vertu de l'article 429 du Code de Procédure pénale.

1. La constatation des faits établissant l'assujettissement à l'élément légal

Pour que l'infraction puisse être constituée, il faut que son auteur soit bien assujetti à l'obligation ou à l'interdiction qui fonde l'infraction¹¹. L'agent de contrôle doit ainsi établir que ces conditions d'assujettissement à l'élément légal sont remplies. Il pourra être indiqué par exemple que « l'entreprise Seillière dont l'activité est la vente de produits amaigrissants et qui emploie 59 salariés est assujettie aux dispositions du livre IV, titre 3, chapitre II et IV du Code du travail qui traitent des attributions et pouvoirs du comité d'entreprise et de son fonctionnement ». Dans près de trois quart des procès-verbaux de l'échantillon d'analyse, les conditions d'assujettissement sont précisées.

Lorsque pour caractériser une infraction, il est nécessaire d'identifier les salariés concernés, leurs noms doivent être mentionnés dans le corps du procès-verbal pour chacune de celles qui sont visées. Si ceci est impossible, l'agent doit en indiquer les raisons et caractériser le plus précisément possible les salariés concernés, ainsi que leurs conditions matérielles d'activité (vêtements, outils, situation de travail...). Il en va ainsi lorsque sera mentionné : « Trois salariés de l'entreprise Masson sont occupés à piquer les murs à l'aide de marteaux piqueurs pour créer des ouvertures ; il s'agit de MM. Antonio Monteiro, Chef d'équipe niveau IV, Hatem Kotrane, ouvrier professionnel niveau II, M. Mahamed Koriche, ouvrier d'exécution niveau I/1 ». On se doit de constater que moins de la moitié de l'échantillon satisfait à cette exigence d'identification et de qualification des salariés concernés par l'infraction constatée ; soit 32 procès-verbaux sur 73. Il s'agit d'une identification intégrale (nom et qualification) pour 19 procès-verbaux sur 32 et d'une identification simple (absence de qualification) pour 13 procès-verbaux sur 32. On doit cependant faire observer que, dans un certain nombre de cas, l'absence d'identification témoigne d'une impossibilité incontournable ou encore que le type d'infraction n'appelle pas l'identification de salariés, il en va ainsi par exemple en matière de délit d'obstacle.

Par ailleurs, le procès-verbal doit donner lieu à rappel de l'obligation ou de l'interdiction légale en cause, avec références précises et synthèse du contenu des textes ; une copie intégrale des dispositions invoquées doit être jointe en annexe. Selon l'instruction technique de 2002, cette manière de procéder permet au rédacteur d'articuler ensuite ses autres constatations en se référant le plus précisément possible aux exigences des textes. Il en ira ainsi lorsqu'on précisera par exemple « Conformément à l'article L. 424-2 du Code du travail, les délégués du personnel disposent de la possibilité de faire afficher les renseignements qu'ils ont pour rôle de porter à la connaissance du personnel sur des emplacements qui sont destinés aux communications syndicales (annexe ...) ». La

¹¹ Il faut ensuite, pour qu'elle puisse être poursuivie, qu'au moment du constat, les faits ne soient pas couverts par la prescription de l'action publique. En ce qui concerne l'assujettissement, la plupart des textes d'incrimination du Code du travail sont liés à l'emploi de salariés. Il suffira donc, dans ces hypothèses, de rappeler le constat de l'emploi d'un ou de salariés. En outre, certains textes prévoient des conditions d'assujettissement supplémentaires. Ainsi en va-t-il des seuils d'effectifs des institutions représentatives du personnel ou de l'existence du mandat dans les délits d'entrave, de la date d'acquisition des équipements de travail dans certains délits à la sécurité, de la nature des travaux pour les délits à la sécurité du bâtiment, ou de l'activité professionnelle pour les contraventions aux salaires conventionnels étendus par arrêté d'extension, etc. Dans d'autres hypothèses, l'assujettissement à l'élément légal dépend de la qualité de l'auteur de l'infraction : maître d'ouvrage, constructeur d'équipement de travail, fournisseur de produits, etc.

stricte référence aux dispositions légales dans le corps du procès-verbal avec synthèses et copies intégrales en annexes, n'est respectée que dans 2 procès-verbaux de l'échantillon sur 73. En fait, la plupart des procès-verbaux donnent lieu à citation intégrale dans le corps du procès-verbal des dispositions juridiques applicables au cas d'espèce.

2. La constatation des faits établissant l'élément matériel de l'infraction

L'élément matériel est constitué du, ou des faits qui enfreignent l'obligation ou l'interdiction visée par le texte répressif. Pour établir l'élément matériel de l'infraction, les agents de contrôle doivent procéder à un travail de collecte et d'analyse. Les faits constitutifs de l'infraction, en particulier dans le domaine de la sécurité, doivent être précis et replacés dans le contexte de l'entreprise ou du lieu de travail, de l'organisation ou du processus de travail. Ainsi, par exemple, pourra-t-on préciser que « sur le chantier ouvert par la société BERVELY, nous constatons que dix personnes sont occupées à des tâches de démolition. Quatre salariés, M.M. ..., de l'entreprise gros œuvre CARBY-HALL piquent les murs avec des marteaux piqueurs afin de faire une ouverture sur la façade ouest. Aucun d'eux ne dispose de protections individuelles contre le bruit. Par ailleurs, deux d'entre eux travaillent en bordure de vide à plus de 4 mètres 50 de hauteur sans protection périphérique ».

En fonction de l'activité, il peut être nécessaire de mentionner de la manière la plus précise, la hauteur du plan de travail non protégé, ou la profondeur et la largeur de la tranchée non blindée ; les termes techniques empruntés au vocabulaire professionnel doivent être expliqués, c'est ainsi qu'une « banche est un élément de coffrage d'une certaine dimension et d'un certain poids ».

Singulièrement en matière de sécurité, l'instruction technique de 2002 recommande l'utilisation de croquis, de schémas et de photos, ou la communication de plans. Ces documents faciliteraient la compréhension du problème par les juges, sans toutefois pouvoir remplacer les constatations personnelles et directes des agents de contrôle et leur force probante. Dans l'échantillon analysé, les procès-verbaux concernant la sécurité au travail ne se privent pas effectivement de recours à schémas voire photographies, rarement à mise en annexe de plans.

Pour certaines infractions, il est nécessaire de constituer le faisceau d'éléments susceptibles de la caractériser. Il en va ainsi, par exemple, pour démontrer les différences de traitement subies par un salarié, afin d'établir un délit de discrimination ou d'entrave. La démonstration de l'élément matériel apparaît globalement satisfaisante dans 90% des procès-verbaux de l'échantillon. De toute façon, le terme "matériel" n'implique pas un recours exclusif à des éléments de nature "physique". Ainsi certains délits d'entrave ou d'obstacle peuvent être établis sur la base de propos (refusant un droit, ou

inexact, injurieux, menaçants...) tenus par leur auteur. De même, le délit de marchandage, ou le défaut d'adoption des "mesures d'organisation appropriées", peuvent être établis en grande partie sur la base de propos et déclarations constituant autant d'éléments matériels. Ces propos et déclarations devraient être rapportés de façon littérale et entre guillemets, ainsi de l'indication selon laquelle « Malgré l'envoi de courriers notifiant à M. Laborde les dispositions légales en vigueur et lui imposant un échéancier précis, puis suite à la constatation de la détention par ce dernier d'une documentation complète disposée bien en évidence dans son bureau, le "Dictionnaire Permanent Social" (auquel il peut se référer librement), M. Laborde déclare " tel que je vous l'ai déjà dit, je ne savais pas que je devais convoquer le délégué du personnel aux réunions mensuelles (...) ». Globalement la moitié des procès-verbaux de l'échantillon fait état de propos de l'employeur ou de représentants de la direction.

3. La constatation des faits établissant l'élément intentionnel

Une « attention particulière » doit être apportée au constat de l'élément intentionnel et à la rédaction le concernant, lorsque celui-ci doit être établi pour caractériser l'infraction. Les contraventions du Code du travail, toutes de nature non intentionnelle, ne sont donc pas concernées par cette exigence. Les délits du Code du travail sont en revanche tous de nature intentionnelle, en application de l'article 121-3 du Code pénal. Cependant l'exigence de démonstration de l'élément intentionnel diffère selon qu'il s'agisse de délits fondés sur un manquement à une obligation particulière (a) ou nécessitant la preuve d'une volonté « conscience » (b).

a) Délits fondés sur un manquement à une obligation particulière, précise ou formelle

En ce qui concerne ces délits, la jurisprudence criminelle déduit l'intention coupable de la seule constatation " de la violation en connaissance de cause d'une prescription légale ou réglementaire "... Ils sont représentés dans le Code du travail, notamment par les délits à la sécurité, ceux aux règles du travail temporaire, le délit de travail dissimulé, le délit d'entrave lorsqu'il résulte de la violation d'une obligation particulière... Dans ces hypothèses, l'élément intentionnel se déduit du manquement à l'obligation. La démonstration de l'élément intentionnel n'est donc pas nécessaire. Il peut cependant être utile de mentionner dans le procès-verbal les éléments de nature à conforter sa preuve : rappel antérieur, refus de la mise en conformité, manquement à l'obligation générale d'évaluation des risques dans les délits à la sécurité... Il en ira ainsi lorsque sera constaté que « les salariés travaillent en bordure de vide sans aucune protection individuelle ou collective alors que l'employeur déclare connaître parfaitement ses obligations légales, disposer de harnais dans son véhicule mais ne pas voir la nécessité de les utiliser. Il reconnaît ainsi avoir délibérément admis, voire même inciter ses salariés à intervenir sans aucun dispositif de sécurité » ; ou encore lorsqu'il est indiqué que « le coordonnateur de sécurité et de protection de la santé a inséré les observations suivantes dans le registre journal (...) pour alerter l'employeur sur les déficiences du plan général de coordination et du plan de prévention de la sécurité et de protection de la santé de l'entreprise... ».

Les procès-verbaux de l'échantillon qui ne nécessitent pas la démonstration de l'élément intentionnel mais seulement d'apporter des éléments de nature à conforter sa preuve sont au nombre de 54 dans l'échantillon prédéfini ; dont 34 en matière d'hygiène et de sécurité et 20 en matière d'institutions représentatives du personnel. En matière d'hygiène et de sécurité, 19 procès-verbaux sur 34 remplissent les exigences légales (soit un peu plus de la moitié) alors qu'en matière d'institutions représentatives du personnel, c'est le cas de 17 procès-verbaux sur 20 (soit plus de 4/5). Toutefois, quelques réserves doivent être apportées aux procès-verbaux concernant l'hygiène et la sécurité. En effet, la faiblesse du nombre de procédures faisant mention d'informations de nature à conforter la preuve de l'élément intentionnel peut s'expliquer par le fait que l'apport de telles informations est souvent inutile voire inapproprié¹²... Globalement, cette exigence est respectée dans deux tiers des procès-verbaux de l'échantillon.

b) Délits nécessitant la preuve d'une volonté « consciente » d'enfreindre une prescription légale

Ils sont représentés dans le Code du travail, notamment par le délit de discrimination, le délit de marchandage, le délit de recours aux services de celui qui exerce un travail dissimulé, le délit d'entrave lorsqu'il résulte de moyens de pression exercés sur la représentation du personnel... Dans ces hypothèses, la caractérisation de l'élément intentionnel devient une composante indispensable du constat de l'infraction. La preuve formelle par l'écrit restant exceptionnelle, l'agent verbalisateur recourra donc à la technique du faisceau d'indices et de présomptions. Cette technique consiste à accumuler le constat de faits particuliers, d'écrits, de témoignages, de coïncidences dont le rapprochement permet de conclure à l'établissement de l'élément intentionnel. Dans le procès-verbal, la relation des constatations de l'élément intentionnel doit strictement se limiter aux faits constatés, en s'abstenant de l'analyse qui peut être rendue nécessaire, mais qui n'a pas la même force probante. Une telle intention est par exemple caractérisée lorsque est indiqué : « la transmission ou la délivrance de documents délibérément erronés et falsifiés par l'employeur ainsi que la dissimulation par ce dernier d'éléments nécessaires à notre contrôle démontre sa volonté délibérée de se soustraire... ». Les procès-verbaux de l'échantillon analysé qui nécessitent la démonstration de la preuve de l'élément intentionnel sont au nombre de 19, dont 17 en matière d'obstacle à fonctionnaire et 2 en matière d'institutions représentatives du personnel. Tous, sans exceptions, respectent cette exigence légale et apporte ainsi une telle caractérisation de l'élément intentionnel dans le corps du procès-verbal.

B] LA FORCE PROBANTE DES CONSTATATIONS

Seules les constatations des agents de l'inspection du travail, faites par procès-verbal, ont une force probante dans la mesure où elles portent sur des faits matériels que l'agent de contrôle a

¹² C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit pour l'agent verbalisateur de mettre un terme à un chantier ou encore de verbaliser en raison du défaut de protections individuelles et collectives mises à disposition des salariés sur un chantier.

personnellement vus, entendus ou constatés¹³. Il n'en est pas de même des déductions qu'il en a tirées, ou de la qualification juridique qu'il a donnée aux faits (...). Par dérogation à l'article 40 du Code de procédure pénale précisant que les procès-verbaux constatant les délits ne valent qu'à titre de simples renseignements, l'article L. 611-10 du Code du travail dispose que les procès-verbaux dressés par les inspecteurs du travail, les contrôleurs du travail et les fonctionnaires de contrôle assimilés font foi jusqu'à preuve du contraire. La foi jusqu'à preuve du contraire signifie que les constatations forment la preuve légale de l'infraction. Un simple doute manifesté par le juge sur la réalité des infractions ne saurait constituer la preuve contraire des faits établis¹⁴. Le juge ne peut relaxer non plus sur les seules dénégations du prévenu¹⁵. Et dès lors, en présence de témoignages recueillis à la barre et sous serment, le juge dispose d'un pouvoir souverain d'appréciation soit pour admettre la preuve contraire du procès-verbal, soit pour dire que cette preuve n'est pas rapportée. Selon l'Instruction technique de 2002, la rédaction de cette partie devrait débiter par la formule : « Nous avons constaté ce qui suit ... » ou « Nous avons opéré les constats ci-après... ». Cette formule est effectivement présente dans plus de quatre cinquième des procès-verbaux de l'échantillon analysé.

C] LES DECLARATIONS RECUEILLIES

L'article 15c de la Convention n° 81 de l'O.I.T. dispose 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 ». Pourtant, l'article 12 de la même Convention « autorise les inspecteurs du travail à interroger, soit seuls, soit en présence de témoins, l'employeur ou le personnel de l'entreprise sur toutes les matières relatives à l'application des dispositions légales ». Selon l'Instruction technique de 2002, l'obligation de confidentialité liée à une demande d'intervention n'existerait plus dès lors que l'agent de contrôle agit à son initiative, et qu'il sollicite lui-même le témoignage des personnes qu'il veut interroger.

Dans certains domaines – tels que la discrimination, le harcèlement (sexuel ou moral), la dissimulation d'heures de travail, l'application de la législation du travail par requalification en contrat de travail de contrats voisins, la reconstitution des circonstances d'un accident du travail – le recueil des déclarations des salariés concernés ou témoins des faits peut s'avérer indispensable. Quelles que soient les modalités de ce recueil¹⁶, il est nécessaire de préciser le nom et le prénom de chaque déclarant, ainsi que son adresse, de manière à ce qu'il puisse par la suite, et en fonction des nécessités de l'enquête, être convoqué et entendu par les services de police, ou cité comme témoin à l'audience à la demande du Parquet. L'indication suivante est donc conforme aux souhaits de

¹³ Article 429 du Code de procédure pénale.

¹⁴ Cass. crim. 28 mai 1991.

¹⁵ Cass. crim. 25 janvier 1936.

¹⁶ Notamment par la mention de citations entre guillemets des propos recueillis, ou déclarations consignées par écrit et jointes en annexes du procès-verbal.

l'Instruction technique de 2002 : « Le délégué du personnel, M. François Petit, domicilié au 3, rue du Pont du Gay à Talence, nous déclare que "le personnel subit une pression morale de la part du directeur qui demande aux salariés de ne pas prendre part au vote ou de voter blanc. Il menace également le personnel de supprimer toutes les primes..." ». Seul un quart des procès-verbaux analysés fait état de propos de salariés.

L'Instruction technique de 2002 souligne toutefois que le recueil de déclarations ne doit pas avoir pour effet d'entraîner des difficultés pour les déclarants et que l'agent de contrôle doit informer clairement le salarié de l'utilisation qui pourra être faite ultérieurement de son témoignage, de manière à ce que celui-ci accepte de témoigner en connaissance de cause. Mention de cet avertissement devrait être portée dans le procès-verbal. Aucun des procès-verbaux de l'échantillon faisant état de déclarations de salariés ne mentionne pareil avertissement.

III - LA QUALIFICATION DES INFRACTIONS

Les constats doivent être suivis d'une analyse, plus ou moins développée selon leur complexité, qui permette leur qualification par référence à une infraction pénale, objet du procès-verbal. Cette analyse ne doit en aucun cas être mêlée aux constatations dont elles ne partagent pas le caractère probant. L'essentiel est ici de développer une analyse de la situation qui permette d'établir que les faits constatés apparaissent constituer une infraction¹⁷. Le (ou les) texte(s) et les sanctions applicables à l'espèce doivent être rappelés. C'est ainsi qu'à titre d'exemple peut être mentionné que : « Le fait de ne pas avoir convoqué les délégués du personnel aux réunions et le fait de ne pas apporter de réponses motivées à leurs questions constituent une atteinte au fonctionnement régulier de l'institution des délégués du personnel, constitutive du délit d'entrave aux fonctions des délégués du personnel. Cette infraction est prévue et sanctionnée par les dispositions de l'article L. 482-1 du Code du travail d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 3 750 Euros ou de l'une de ces deux peines seulement ». L'exigence de qualification des infractions est remplie dans la quasi-totalité des procès-verbaux de l'échantillon.

¹⁷ En effet, la qualification des faits en infraction étant une prérogative des Magistrats.

IV – L'IMPUTABILITE

Il est nécessaire de signaler l'identité de la (ou des) personne(s) physique(s) et/ou morale(s) à qui l'infraction paraît imputable (A), de fournir au Parquet les informations utiles en matière de responsabilité (B) ainsi que les éléments complémentaires destinés à éclairer le Tribunal (C).

A] L'IDENTITE DE LA PERSONNE A QUI L'INFRACTION PARAIT IMPUTABLE

Le Code pénal dispose, au titre de l'article 121-1 que « Nul n'est responsable que de son propre fait ». Cela suppose l'existence d'une relation de fait entre l'infraction commise et constatée ainsi que l'activité de la personne poursuivie : commission, omission, négligence ou imprudence. En outre, l'infraction peut être le fait de plusieurs coauteurs. Elle peut également résulter du fait d'autrui ou d'un préposé, ce qui exclut, en principe, la responsabilité pénale du commettant. En droit pénal du travail, les règles de droit pénal général rappelées ci-dessus sont applicables, en sachant que la responsabilité des personnes morales a été introduite en droit pénal français en mars 1994, dans des cas fort précis¹⁸. Dans 90% des procès-verbaux de l'échantillon analysé, l'identification de la personne physique ou morale à qui l'infraction paraît imputable est établie.

B] LA DETERMINATION DE LA RESPONSABILITE

Bien que la recherche et la détermination définitives du (ou des) responsables soit de la compétence du Parquet, l'instruction technique de mars 2002 insiste sur la nécessité de fournir au Parquet toutes informations utiles en matière d'imputabilité des infractions. Il s'agit notamment d'informations relatives à l'échelle des responsabilités et des pouvoirs dans l'entreprise ou l'établissement, au circuit habituel - tel qu'il est connu de l'agent de contrôle - de prise de décision dans l'entreprise, de la désignation le cas échéant des différents responsables hiérarchiques étant intervenus dans le processus ayant abouti à la réalisation de l'infraction, de la part effective prise par chacun d'eux et éventuellement de la nature de cette participation.

Par ailleurs, l'agent de contrôle doit s'attacher à apporter toute information sur l'existence d'une délégation de pouvoirs et faire toute observation utile en cas de délégation, sur son titulaire et ses conditions d'exercice. Dans l'échantillon analysé, seuls deux procès-verbaux font état d'une

¹⁸ La responsabilité des personnes morales ne peut être mise en œuvre que dans les cas prévus par la loi : en cas d'infraction aux dispositions relatives au marchandages, au travail dissimulé et à la main d'œuvre étrangère. L'infraction doit en outre être commise par un organe ou son représentant, pour le compte de la personne morale, c'est-à-dire en son nom et dans son intérêt.

délégation de pouvoir ; un seul en comporte copie en annexe. De plus, dans les deux cas, aucun commentaire ou analyse approfondie de la délégation n'est effectué par l'agent verbalisateur.

En présence d'une délégation de pouvoir ou d'un employeur de fait distinct de l'employeur formel, lorsque la responsabilité pose question, l'agent fait état, dans le procès-verbal, des alternatives possibles et des informations qu'il a pu recueillir pour éclairer le Parquet et le Tribunal. Dans tous les cas, l'agent mentionne l'état civil¹⁹ de la personne, ou des personnes, à qui l'infraction peut être imputée ou fait état de sa demande infructueuse. Dans l'échantillon analysé, l'état civil - ou la demande de celui-ci - est mentionné dans plus de 4 procès-verbaux sur 5.

C] LE RAPPEL DES ANTECEDENTS

Dans un objectif pédagogique en direction des Parquets, l'instruction technique incite à l'indication éventuelle au sein du procès-verbal des antécédents de l'employeur et de l'entreprise à savoir les faits et les références à des procédures antérieures²⁰. Il peut être question ici des manquements graves et répétés prévus à l'article L. 263-3-1 du Code du travail, des observations déjà faites sur le sujet, en joignant la copie des notifications antérieures ou en mentionnant les procès-verbaux déjà dressés dans le domaine considéré. Ainsi de la précision selon laquelle « L'entreprise FORTUITE S.A.R.L. serait "coutumière du fait" puisqu'un précédent procès-verbal a été dressé à son encontre pour les mêmes infractions en date du 3 novembre 2001 ». Dans le cadre de l'échantillon de procès-verbaux analysé, un quart uniquement de ces derniers mentionnent des antécédents. Toutefois, du fait de l'absence d'information sur les entreprises concernées, on ne peut conclure à une déficience d'argumentation.

¹⁹ Il s'agit du nom, du prénom, de la nationalité, de l'adresse, des date et lieu de naissance, et de la responsabilité dans l'entreprise.

²⁰ Sans jamais évoquer les condamnations qui sont seules susceptibles d'avoir été amnistiées.

V – LES RENSEIGNEMENTS COMPLEMENTAIRES

L'instruction technique de mars 2002 souhaite qu'il soit éventuellement indiqué dans une partie spécifique du procès-verbal d'autres éléments d'information concernant l'infraction, notamment ses conséquences et enjeux, ou encore l'attitude du responsable vis-à-vis de la légalité, toutes informations pouvant éclairer le Tribunal dans la détermination de la gravité des faits, et donc de la sanction. Il en va ainsi lorsque sera mentionné : « Nous précisons que - de façon concomitante à l'établissement du présent procès-verbal - une procédure pour emploi et travail illégal ainsi que pour séjour irrégulier sur le territoire national a été établie par le service de police aux frontières... » ou lorsque est indiqué que : « 3 des 7 salariés occupés dans cette entreprise souffrent déjà d'affections des voies respiratoires supérieures (polypes des sinus) et que l'un d'entre eux est atteint d'une dermite infectieuse des membres inférieurs... ; maladies auxquelles la CPAM a reconnu le caractère professionnel » ou encore « l'employeur est déjà défavorablement connu de nos services pour avoir notamment omis de procéder à l'organisation des élections des délégués du personnel pendant plusieurs années... ». 40% des procès-verbaux constituant l'échantillon de l'étude comportent des renseignements complémentaires concernant par exemple l'état économique et social dans l'entreprise (telles que les difficultés économiques rencontrées ayant débouché sur un Plan social), d'éventuelles observations faites par le coordinateur de sécurité et/ou par les services de prévention des accidents du travail, la reconnaissance par la Caisse Primaire d'Assurance Maladie d'une maladie professionnelle pour un salarié de l'entreprise, ou encore la jurisprudence de la Cour de cassation en la matière.

VI - LA CLOTURE DU PROCES-VERBAL

Cette partie a pour objet essentiel de rappeler le nombre d'infractions constatées, l'article ou les articles d'incrimination, et les pénalités applicables. Les règles concernant la multiplicité des amendes sont rappelées en précisant le nombre total de salariés concernés par la ou les infractions constatées. À la formule pré-imprimée « Nous avons en conséquence rédigé le présent procès-verbal », il convient d'ajouter, chaque fois que c'est le cas : « ... dont les constatations font foi jusqu'à preuve du contraire... ». Dans l'échantillon étudié, seuls deux procès-verbaux sur cinq respectent ce formalisme.

Enfin, le procès-verbal se termine par la date de la clôture, qui est celle de sa rédaction définitive par l'agent verbalisateur avant sa transmission au Parquet, même si cet agent n'est plus en fonction dans la section à cette date. La quasi totalité des procès-verbaux analysés porte mention de

cette date. *In fine*, certains d'entre eux (les deux tiers) ajoutent un « tableau récapitulatif » comportant la nature de l'infraction, les textes d'incrimination et de répression, les peines encourues et le nombre d'infractions relevées. Parfois la mention de la juridiction compétente, Tribunal correctionnel ou de police, est indiquée.

A l'issue de l'analyse de l'échantillon constitué, il apparaît que les mentions fréquemment omises dans le corps du procès-verbal et dont l'absence peut nuire à la qualité technique sont le titre, la synthèse, les références de l'entreprise, l'identification ainsi que la qualification des salariés, l'établissement de l'élément matériel de l'infraction par les propos et déclarations de l'employeur, les déclarations et témoignages recueillis auprès de salariés, le rappel des antécédents et l'apport de renseignements complémentaires.

Toutefois, malgré ces quelques observations, il apparaît que les procès-verbaux de l'échantillon sont globalement de bonne qualité structurelle et rédactionnelle.

Deuxième Partie :

CONTROLEURS, INSPECTEURS ET HIERARCHIE DE L'INSPECTION DU TRAVAIL A L'EPREUVE DE LA VERBALISATION²¹

En 2004, il y avait en région Aquitaine 59 agents de contrôle effectivement « en section » d'Inspection du travail²². Dans le cadre de la présente étude, des entretiens ont été réalisés avec 11 contrôleurs²³ et 7 inspecteurs²⁴. Aux entretiens réalisés avec des contrôleurs et inspecteurs du travail ont été ajouté des entretiens avec 5 représentants de la hiérarchie²⁵.

La principale finalité des entretiens était de parvenir à comprendre les raisons qui conduisent un agent de contrôle à verbaliser ainsi que d'analyser la représentation du poids et de l'impact de "l'outil pénal" que représente, selon bon nombre d'entre eux, le procès-verbal. A cet objectif était associé celui de l'identification des pratiques professionnelles communes ou non à l'ensemble des agents de contrôle. (I)

Le questionnement a aussi porté plus particulièrement sur la phase essentielle de mise en forme du procès-verbal afin de mettre en relief les éléments essentiels de fond et de forme, que ce soit lors des constatations matérielles dans l'entreprise ou au cours de la phase de rédaction²⁶.(II)

²¹ Ce document est une synthèse des entretiens qui ont été menés, de février à avril 2004, avec les services de l'Inspection du travail. Cette seconde étape de l'étude, sans s'attacher à des types d'infractions précis, succède à l'analyse formelle et juridique d'un échantillon de 73 procès-verbaux.

²² Il y aurait en région Aquitaine 98 agents de catégorie A dont 31 inspecteurs du travail (19 étant en section) et 144 agents de catégorie B tous contrôleurs du travail dont 40 en section.

²³ 11 contrôleurs dont 4 en Gironde, 2 en Dordogne, 1 en Lot et Garonne, 2 dans les Landes et 2 dans les Pyrénées-Atlantiques.

²⁴ 7 inspecteurs dont 2 en Gironde, 1 en Dordogne, 1 en Lot et Garonne, 1 dans les Landes et 2 dans les Pyrénées-Atlantiques.

²⁵ Cf. Liste des personnes rencontrées en annexe 2.

²⁶ Bien que l'échantillon des procès-verbaux analysés soit en partie antérieur à la parution de l'Instruction technique du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité ainsi que la Note d'orientation de ce même ministère et de celui de la Justice en date du 28 mars 2002, ces derniers documents ont servi globalement de grille de lecture de la rédaction formelle et de l'argumentation juridique des procès-verbaux analysés.

Enfin, on s'est interrogé sur la transmission hiérarchique du procès-verbal et sur ses suites pénales. Il s'est agi ici de recueillir d'une part l'analyse du rôle de la hiérarchie et de l'opinion de cette dernière sur les pratiques de verbalisation et, d'autre part, les attentes des agents d'inspection du travail vis-à-vis de la Justice. (III)

I - LA DECISION DE RELEVER OU NON PAR PROCES-VERBAL UNE INFRACTION

La décision de relever une infraction constatée par procès-verbal est depuis longue date, et en vertu de l'article 17 de la Convention n°81 de l'O.I.T., laissée à la libre appréciation des agents (A). La représentation de cet outil par les membres de l'Inspection du travail s'avère de ce fait variable d'un agent à l'autre et soumise à divers facteurs (B).

A] LA LIBERTE D'APPRECIATION ET DE DECISION DE L'AGENT DE CONTROLE

Démarche essentiellement individuelle (2), une multitude d'éléments semblent être à l'origine de la décision de verbaliser (1). Parallèlement à l'existence d'infractions qui seraient considérées comme étant non négociables (3), la décision de ne pas verbaliser laisse parfois entrevoir une certaine autocensure des agents de contrôle (4).

1. Les éléments déclencheurs

La nature, la gravité (a) et la qualification juridique de l'infraction (b) sont les premiers éléments de décision de l'agent. Au-delà de la situation particulière de l'obstacle à fonctionnaire (e), la part de l'attitude de l'employeur (c) ainsi que le poids des sollicitations individuelles, collectives ou syndicales (d) sont révélateurs de la diversité des variables de décision.

a) La nature et la gravité de l'infraction constatée

La gravité et la persistance des infractions malgré les rappels à la loi ainsi que le contexte global de survenance de l'infraction - première infraction ou infraction isolée ? - sont des éléments importants de décision. En outre, la nature de l'infraction joue un rôle déterminant dans la décision de verbaliser ou non. Bien que quelques priorités émergent du discours des agents, force est de constater qu'aucune généralisation ne peut être faite pour l'ensemble de l'Aquitaine. En effet, la nature de l'infraction ou des infractions prioritairement relevées varie fortement, le plus souvent en fonction des sensibilités de l'agent ou parfois, en fonction de l'influence sur les agents d'une politique d'actions collectives locales, ou encore de la politique du Parquet.

Cependant, en matière d'hygiène, de santé et de sécurité, généralement, l'atteinte ou le risque d'atteinte à l'intégrité physique des salariés est un facteur déclencheur quant à la décision de relever l'infraction par procès-verbal. L'accident du travail, surtout s'il est grave, voire mortel, constitue dès lors un élément déterminant de la décision de verbaliser. Néanmoins, tous les agents de contrôle interrogés précisent la difficulté rencontrée, dans certaines hypothèses d'accident du travail, pour constater

l'existence d'une infraction à relever à l'encontre de l'employeur. C'est notamment le cas, lorsqu'il y a neutralisation du système de sécurité par le salarié lui-même - et de sa propre initiative - dans le but de gagner du temps, y compris hors hypothèses de travail au rendement ou à la tâche. De leur côté, certains agents soulignent que le sentiment de culpabilité de l'employeur ne naît souvent qu'en cas d'accident du travail mortel.

Sur la question plus particulière des institutions représentatives du personnel, une distinction existe entre inspecteurs et contrôleurs du travail ; ces derniers verbalisent bien évidemment peu en la matière étant donné la taille des entreprises qu'ils contrôlent. Toutefois, leur souci premier serait ici avant tout de parvenir à la mise en place d'une représentation dans l'entreprise, le fonctionnement régulier de celle-ci serait moins prioritaire.

b) La qualification juridique de l'infraction constatée

Un autre élément rentre également en ligne de compte dans la décision de verbaliser selon certains contrôleurs du travail interrogés : il s'agit de la qualification juridique de l'infraction constatée, de sa nature délictuelle ou contraventionnelle. Il arriverait que le choix de relever ou non dépende de la qualification juridique possible de contravention ou de délit. 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. Cette analyse ou ce type de choix d'investissement n'est pas partagé par certains inspecteurs du travail qui soulignent les possibilités de multiplication des infractions contraventionnelles...

c) La part de l'attitude de l'employeur

L'employeur aurait une « grosse part de responsabilité » dans la décision de l'agent de contrôle de relever l'infraction par procès-verbal. Ainsi, la part de l'attitude de l'employeur est fondamentale pour la quasi-unanimité des agents interrogés qui reconnaissent l'influence sur leur décision du caractère réceptif ou non de l'employeur. Toutefois, ils tiennent à préciser qu'une fois la décision de verbaliser prise, l'attitude de l'employeur ne peut plus l'infléchir. Si l'employeur peut « aggraver son cas », son comportement ne pourrait en aucun cas l'exonérer de sa responsabilité. Pour leur part, certains inspecteurs du travail soulignent qu'il existerait une part de subjectivité dans leur décision de verbaliser et vont parfois jusqu'à dire qu'en raison notamment de la prise en compte du contexte de l'entreprise, il n'y aurait « pas d'égalité devant l'Inspection du travail ».

d) Le poids des sollicitations individuelles, collectives ou syndicales

Pour les **inspecteurs du travail interrogés**, il semblerait que la part d'interventions relevant de leur propre initiative est difficile à établir et dépendrait essentiellement de la personnalité de chacun. Certains d'entre eux avouent être très peu sollicités par les organisations syndicales et intervenir quasi-exclusivement sur leur initiative personnelle, soit parce qu'ils se refusent « à se laisser influencer », soit parce qu'ils assurent déjà un rythme soutenu de visites ; d'autres au contraire estiment qu'au moins la moitié de leur activité pouvant donner lieu à verbalisation provient de demandes d'interventions d'origines syndicales ou non.

Quant aux **contrôleurs du travail**, ils précisent qu'il leur arrive parfois d'intervenir suite à des demandes individuelles, voire des courriers anonymes. En fonction des départements, certains agents reçoivent beaucoup ou peu, répondent peu ou beaucoup à la demande individuelle d'intervention. En grande majorité, les contrôleurs interrogés tiennent à affirmer que le relevé d'infraction procède d'une initiative personnelle. En général les visites seraient faites « au hasard » c'est-à-dire dans le cadre d'un contrôle de routine ou de visites inopinées.

Dans le seul département des Landes, les actions liées à la Directive Nationale d'Orientation (D.N.O.) seraient prioritaires par rapport aux sollicitations individuelles, au titre d'une certaine rationalité et cohérence. Le travail étant, pour une grande part, déterminé collectivement, les contrôleurs du travail ne donneraient pas toujours suite aux plaintes individuelles.

De façon générale si les contrôleurs du travail soulignent qu'il sont peu saisis par un syndicat ou un représentant du personnel, en revanche, il leur arriverait notamment dans le domaine du travail illégal, d'être sollicités par d'autres services : Comité Opérationnel de Lutte contre le Travail Illégal (C.O.L.T.I.), Brigade de contrôle de recherche des Impôts, Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (D.G.C.C.R.F.), ...

e) Le cas particulier de l'obstacle à fonctionnaire

Au travers du discours des agents interrogés, il apparaît que les contrôleurs du travail sont manifestement plus confrontés à des situations d'obstacle que les inspecteurs du travail. Outre la spécificité du monde de la petite entreprise, le relevé de procès-verbal d'obstacle à fonction pourrait dépendre de la personnalité et de l'attitude de l'agent de contrôle. Certains, membres de la hiérarchie, soulignent qu'un manque de diplomatie ou de tact de l'agent favoriserait un climat tendu propice à la survenance d'un d'obstacle à fonction. En tout cas, tous les contrôleurs du travail interrogés auraient rencontré des situations d'obstacle ; cependant, seuls certains d'entre eux décident de verbaliser, les autres disent préférer contourner la situation d'obstacle par divers stratagèmes : la maîtrise de soi, la négociation pour parvenir à « se servir de l'agressivité de l'autre afin de faire avancer les choses », ou, tout simplement, pour certains en demandant d'être reçus par quelqu'un d'autre. Le vécu personnel, la

personnalité, le comportement de l'agent seraient donc des éléments qui influent sensiblement sur les éventuelles voies de fait, obstacles ou outrages commis par les employeurs.

Certains utiliseraient le procès-verbal d'obstacle dans le cadre d'une recherche d'efficacité. Ainsi l'invocation ou le relevé effectif d'un obstacle s'inscrirait alors dans une volonté de « ne pas mettre l'employeur en contraventionnel ». Par exemple, l'absence de registre de relevé d'heures correspond à une contravention ; dans une telle situation, l'agent pourrait alors être tenté, dans certains cas, de relever plutôt un obstacle aux fonctions, celui-ci relevant d'une qualification délictuelle. Le « rapport qualité-travail »²⁷ est ici mis en avant. Enfin, il n'est pas impossible qu'il puisse s'agir de « charger » le dossier : l'agent relève alors en plus d'autres infractions constatées, l'obstacle à fonction dans l'unique but de s'assurer ainsi un meilleur suivi pénal.

2. La verbalisation : une démarche avant tout individuelle

La décision de relever ou non une infraction par procès-verbal paraît *in fine* procéder avant tout d'une appréciation personnelle et/ou subjective. Les critères de la décision dépendent de facteurs variant d'un agent de contrôle à un autre.

Si les représentants de la hiérarchie interrogés s'accordent tous pour dire que le relevé d'infraction par procès-verbal relève surtout d'une pratique professionnelle autonome de l'agent, ils affirment être favorables à un échange sur les pratiques professionnelles qui amènerait à définir des critères de constatation d'infraction « plus partagés », notamment sur les actions collectives. Le plus dur serait alors de faire accepter le concept « d'action collective concertée » afin de pallier ce manque d'insertion du relevé par procès-verbal d'une infraction dans une politique collective au niveau départemental.

En effet, tout en disant être unanimement favorables à un réel échange sur les pratiques professionnelles permettant de dégager des critères communs de constatation d'infraction ainsi que la mise en commun de compétences – informations juridiques, outils techniques ... – les agents de contrôle interrogés tiennent tous à redire que le procès-verbal demeure le fruit d'une démarche personnelle. Ceci n'empêche pas que certains, si ce n'est les mêmes, déplorent profondément le défaut d'animation et de pilotage de l'activité d'inspection du travail, ainsi que l'absence de « concertation réelle et de dialogue », en tout cas au niveau départemental. Un tel discours n'a pas été repéré au niveau de la section²⁸.

²⁷ Il s'agit d'une expression, voire d'un concept, fréquemment utilisé au sein des services de l'Inspection du travail pour rendre compte du rapport entre investissement personnel et professionnel en temps et efficacité.

²⁸ Bien au contraire, on souligne parfois à plaisir que le seul lieu d'échange voire d'élaboration d'une « politique » d'infraction reste la section. Il est vrai qu'elle peut être le lieu de certaines innovations, par exemple en matière de travail illégal de l'élaboration, en Dordogne, d'une « grille d'audition » de l'employeur jointe au procès-verbal.

Les représentants de la hiérarchie interrogés ne font pas eux-mêmes apparaître un discours unanime. Là aussi semble régner la diversité. En toute hypothèse il ne semble exister de « bonnes pratiques » communément admises, en Région Aquitaine, par les services de l'Inspection du travail. Si dans tel département (Lot-et-Garonne), il faudrait verbaliser « avec discernement », dans tel autre (Gironde) une action systématique, traduisant une « banalisation de la verbalisation » de certaines infractions est préconisée y compris pour « s'assurer un suivi pénal favorable ».

3. L'interrogation sur un « noyau dur » d'infractions non négociables

Malgré l'absence de réponse communément admise par les services d'inspection du travail (a), il semblerait qu'un certain nombre de situations soient considérées comme « inacceptables » et débouchent sur une verbalisation quasi-systématique (b).

a) L'absence de réponse commune

A la question de savoir s'il existe des « infractions non négociables », la réponse des représentants de la hiérarchie interrogés est unanimement positive. Toutefois, cette interrogation n'appelle pas une réponse commune mais des réponses variées pouvant se référer aux actions collectives menées au niveau départemental ou prendre acte de la variable des sensibilités propres à chaque agent.

Les inspecteurs et contrôleurs du travail interrogés répondent eux aussi de façon très variable et manifestement en fonction de leur personnalité ainsi que du contexte de l'entreprise. Les contrôleurs du travail tiennent à préciser assez souvent que « par principe, rien n'est négociable mais ... » qu'ils ne verbalisent presque jamais sans tentative de dialogue préalable sauf cas d'attitude particulièrement récalcitrante de l'employeur. Le procès-verbal ne serait pas une fin en soi, mais le constat d'une infraction à un moment donné. Il ne permettrait que très rarement d'aboutir immédiatement à la régularisation de la situation. Malgré tout certains faits relèveraient de l'inacceptable et participeraient implicitement à un « noyau dur » non négociable pour l'ensemble des interlocuteurs interrogés.

b) Le refus des situations dites « inacceptables »

Il s'agit ici avant tout des **infractions relatives à la sécurité**, des accidents du travail graves ou mortels et des infractions pouvant avoir des conséquences sur l'intégrité physique des salariés²⁹. De façon plus spécifique, les contrôleurs du travail mentionnent les infractions en matière de machines non conformes, sans aucune volonté de l'employeur de mise en conformité ainsi que la sécurité dans le bâtiment : risque de chute de hauteur, d'ensevelissement, d'amiante... Certains inspecteurs du travail relèvent également les atteintes à l'intégrité morale des salariés ainsi que l'existence d'infractions « non

²⁹ Le déclenchement d'une maladie professionnelle n'est quasiment jamais évoqué.

« négociables par ricochet », telles que celles relatives à la durée du travail, les conséquences sur la santé des salariés pouvant s'avérer graves.

Hors les infractions à la sécurité, les agents citent souvent comme inacceptables des situations de travail dissimulé ou illégal, de travail précaire ou encore de durée du travail. De façon moins systématique, on indique des infractions en matière de discrimination syndicale et d'entrave au fonctionnement des institutions représentatives du personnel. Un des inspecteurs du travail interrogés évoque le non-respect de l'égalité de traitement entre hommes et femmes comme un élément du « noyau dur » d'infractions non négociables.

Les obstacles à fonction sont également mentionnés au titre du « non négociable », notamment lorsque la caractérisation de l'élément matériel est établie. Toutefois, une nécessaire « graduation » entre le refus pur et simple de l'employeur de régulariser la situation et sa relative inertie face aux exigences de l'agent de contrôle est soulignée. L'obstacle se caractériserait le plus souvent par l'absence ou le refus de remise de documents (silence, non-réponse aux courriers, refus des convocations, absence lors des contrôles annoncés de l'agent), plus rarement, mais effectivement, par des agressions morales (pressions et insultes...) ou physiques.

4. Le choix de la non-verbalisation

L'autocensure des agents de contrôle (a) ainsi que le recours à des alternatives à la verbalisation (b) sont deux manifestations de ce choix de non-verbalisation qui guident parfois les agents.

a) L'autocensure des agents de contrôle

Si en grande majorité, les inspecteurs et les contrôleurs du travail interrogés reconnaissent s'autocensurer, les inspecteurs et les membres de la hiérarchie soulignent toutefois qu'une distinction doit être faite entre une réelle autocensure et le pouvoir d'appréciation en opportunité eu égard à l'attitude de l'employeur, au contexte, au caractère isolé de l'infraction, à l'éventuelle possibilité de régularisation ... Sans pour autant l'approuver, les représentants de la hiérarchie interrogés se disent conscients de l'autocensure des agents et des raisons de celle-ci.

Les raisons communes aux inspecteurs et contrôleurs du travail seraient, le plus souvent, la perception de la politique du Parquet (orientations et priorités, faiblesse du suivi pénal, taux de classement sans suite...) ainsi que la démotivation découlant de l'absence d'information quant au suivi des procédures pénales.

L'autocensure tiendrait aussi à la charge de travail, priorité serait donnée en ce sens au dialogue et à la négociation, le procès-verbal n'étant utilisé qu'en ultime recours. Par ailleurs, la volonté de maintenir de bons rapports avec l'employeur en évitant de « rentrer en conflit avec lui » dans l'espoir d'une mise en conformité « volontaire » jouerait ici aussi son rôle. Plus rarement, on invoque ponctuellement les effets d'une loi d'amnistie ou encore la prise en compte d'une « vraie-fausse » délégation de pouvoirs de la personne officiellement pénalement responsable, ainsi du chef d'équipe. Il arriverait aussi que soit pris en compte dans le choix de non-verbalisation l'absence de constitution de partie civile par les salariés concernés par l'infraction constatée.

Une autocensure plus spécifique des contrôleurs du travail tiendrait, dans certains cas, à la complexité de la matière et des textes juridiques, ainsi qu'à la lourdeur de la procédure : il y aurait ainsi peu ou pas de verbalisation pour les « petites infractions » (contraventions de 2e, 3e ou 4e classe). Le « rapport qualité-travail » serait ici encore fréquemment pris en compte notamment en matière de durée du travail, du fait de la complexité des textes et de la nature contraventionnelle des infractions s'y rapportant. Les contrôleurs du travail évoquent également une certaine incompétence due à une formation juridique insuffisante, à une méconnaissance des textes ou à un défaut de méthodologie rédactionnelle.

Malgré l'existence de quelques réserves³⁰, il apparaît qu'à la question de savoir s'il existe des infractions pour lesquelles l'agent n'a pas intérêt à (ou ne prend plus la peine de) verbaliser, les inspecteurs et contrôleurs du travail interrogés citent communément quelques questions.

Au travers du discours des inspecteurs et contrôleurs du travail interrogés, **les domaines d'infractions fréquemment sujets à autocensure** sont tout d'abord le harcèlement - en raison de la difficulté de caractérisation des éléments matériel et intentionnel de l'infraction -, les institutions représentatives du personnel, le travail précaire, la durée du travail, le repos hebdomadaire et, plus généralement, toute contravention de 2e, 3e et 4e classe. Dans de telles hypothèses, une lettre d'observations serait évidemment envoyée pour régulariser la situation, suivie éventuellement d'une contre-visite ; mais encore une fois les agents verbaliseraient rarement de telles infractions dans la mesure où elles relèvent du Tribunal de police ; de toute façon les virtuels agents verbalisateurs précisent qu'ils ne seraient jamais invités aux éventuelles audiences de ce Tribunal.

Paradoxalement, il peut arriver que la non-verbalisation concerne le travail dissimulé. Certains contrôleurs du travail évoquent alors « des raisons d'humanité », c'est-à-dire la prise en compte du caractère alimentaire du salaire malgré l'illégalité de l'activité exercée, le « respect du lien social » dès lors que la situation relève manifestement du « coup de main » ou du « bon voisinage ».

Bien qu'en Lot et Garonne et en Gironde, les représentants de la hiérarchie rencontrés estiment qu'il n'y a pas d'infractions pour lesquelles la verbalisation serait dépourvue d'intérêt, les autres membres de la hiérarchie interrogés indiquent, quant à eux, quelques hypothèses où les agents de contrôle ne devraient plus prendre la peine de relever le procès-verbal. Il s'agit des nombreuses infractions qui aboutissent automatiquement au classement sans suite en raison de la politique du Parquet ou de la disproportion qui pourrait exister entre le relevé d'un procès-verbal et la nature de l'infraction constatée (absence de Déclaration préalable à l'embauche par exemple). La complexité de la réglementation, singulièrement en matière de durée du travail, est également évoquée. En outre, dans les Pyrénées-Atlantiques, il est indiqué que l'écoulement d'un délai trop important entre la constatation de l'infraction et la verbalisation devrait inciter les agents de contrôle à s'abstenir de relever l'infraction par procès-verbal. Enfin, la prise en compte de la situation économique de l'entreprise est manifestement une variable très importante du choix de non-verbalisation.

La tentation de l'autocensure serait toutefois repoussée par des inspecteurs du travail invoquant le nécessaire « transfert de responsabilité sur les Tribunaux ». Il faudrait ainsi banaliser la verbalisation, quelle que soit la politique connue du Parquet, plutôt que de s'autocensurer laissant « le choix aux juges de trancher ou non ». Par ailleurs, le procès-verbal n'étant « qu'une étape pour faire évoluer la politique de l'entreprise », certains se refuseraient radicalement à envisager toute autocensure. On se doit ici de rappeler que, de façon plus générale, les inspecteurs du travail et les membres de la hiérarchie soulignent qu'une distinction doit être faite entre réelle autocensure et

pouvoir d'appréciation en opportunité eu égard à l'attitude de l'employeur, au contexte, au caractère isolé de l'infraction, à l'éventuelle possibilité de régularisation, ...

b) Les alternatives au relevé d'une infraction par procès-verbal

Face à la possibilité de relever une ou plusieurs infractions par procès-verbal, les agents de contrôle puis les représentants de la hiérarchie interrogés s'accordent sur l'importance de la phase de négociation et de dialogue avec l'employeur ainsi que sur le développement d'alternatives afin de parvenir à la résorption de la situation.

De fait, les agents d'Inspection du travail dispose d'une **palette d'outils**. Les contrôleurs et inspecteurs du travail qui ne relèvent que peu ou pas de procès-verbaux disent privilégier comme alternatives la mise en garde lors du contrôle, la lettre d'observations avec délai de mise en conformité, calendrier ou échéancier, la mise en demeure en matière d'hygiène et de sécurité, l'arrêt de chantier ainsi que la demande de vérification de conformité des équipements de travail. Selon les représentants de la hiérarchie interrogés, en matière d'hygiène et de sécurité, l'arrêt de chantier et, plus ponctuellement, l'incitation à l'exercice du droit de retrait d'une situation dangereuse, seraient des outils aujourd'hui privilégiés. On se doit d'observer que bizarrement l'arrêt de chantier pour certains agents serait une alternative au procès-verbal alors que ces deux outils sont de nature différente et que leur utilisation peut être cumulée. Plus rarement, les inspecteurs du travail invoquent la signalisation à la Police aux frontières. Uniquement à titre indicatif, certains citent la saisine du juge des référés qui ne serait en Aquitaine quasiment pas utilisée, ainsi que la mise en demeure du Directeur Départemental suite au rapport de l'inspecteur du travail.

Plus généralement, dans le cadre de la tentative de régularisation sans verbalisation, la **persuasion** est fréquemment préconisée par les représentants de la hiérarchie interrogés ; ceux-ci soulignent qu'au cours de cette phase de dialogue des demandes peuvent être formulées par l'agent : incitation au suivi de stages de formation, notamment dans le bâtiment, ou de requalification de contrats de travail précaires. C'est ainsi que la plupart des inspecteurs et contrôleurs du travail interrogés rappellent combien la négociation et le dialogue aboutissent à de bons résultats. Il en découle que « la force de persuasion constitue un élément majeur dans la mission de l'Inspection du Travail » même si la mise en conformité demandée s'avère rarement parfaite ou totale. On apparaît donc converti à l'idée que « la verbalisation systématique ne porte pas forcément ».

La quasi-unanimité des inspecteurs et contrôleurs du travail interrogés reconnaissent que **l'invocation du procès-verbal** puisse être effectuée, au cours des « négociations » **dans un but dissuasif** et, de ce fait, utilisée comme une « arme » ou à titre de « menace ». Il semblerait que ce soit surtout le cas dans les petites structures qui ne seraient pas forcément informées du faible suivi pénal des procédures engagées. Ainsi, indépendamment de l'éventuel suivi pénal, le procès-verbal serait « en quelque sorte assimilé au procès » pour ces employeurs qui auraient encore « peur du

³⁰ Les réserves à l'autocensure sont exposées ci-après dans le paragraphe consacré aux limites de l'autocensure.

gendarme ». Par ailleurs, dans les Landes ainsi qu'en Dordogne, l'annonce de l'utilisation systématique du procès-verbal à titre de menace lors de certaines actions ciblées serait faite dans un but préventif. Il s'agit notamment d'annonces diffusées dans la presse spécialisée, ou de courriers adressés à des personnes ciblées ou encore de campagnes d'informations : diffusion de prospectus sur le travail illégal, information des organisations professionnelles concernées... Néanmoins, certains agents de contrôle estiment que le procès-verbal est une arme « à double tranchant » qui peut, si elle est sans véritable conséquence, participer à une perte de crédibilité de l'Inspection du Travail.

On semble pouvoir observer aujourd'hui un véritable attrait de certains agents de contrôle pour le « **signalement** » au Procureur, au titre de l'**article 40 du Code de procédure pénale**, lequel dispose en son alinéa 2 que « 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 les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ». L'Instruction technique du 28 mars 2002³¹ précise que, lorsqu'un agent de contrôle a connaissance de crimes ou de délits lors d'enquêtes ou investigations concernant une entreprise, il doit³² adresser un signalement au Procureur de la République s'il ne peut constater l'infraction par procès-verbal. Deux hypothèses sont alors prévues : il s'agit, d'une part, d'infractions en matière de législation du travail qui ne seraient pas complètement constatées ou dont le constat de la matérialité des faits serait impossible, et, d'autre part, d'infractions ne relevant pas de la législation du travail ou ne relevant pas d'une législation pour laquelle l'agent de contrôle a compétence. L'Instruction technique précitée souligne que ces dispositions concernent notamment plusieurs délits établis par le Code pénal dans le cadre des relations de travail³³. En Dordogne, notamment, la pratique du signalement au Procureur est évoquée comme étant une alternative à la verbalisation, aussi bien par les agents de contrôle que par les représentants de la hiérarchie interrogés. De plus, les interlocuteurs soulignent que les parquetiers de Périgueux ne feraient pas de différence entre un tel signalement et le relevé de l'infraction par procès-verbal.

Bien que le développement d'alternatives au relevé d'infraction par procès-verbal soit privilégié, il semblerait, en Lot et Garonne, que la hiérarchie souhaite que l'on y recoure avec parcimonie et prudence. Les alternatives au procès-verbal constitueraient « un domaine très délicat, dangereux pouvant s'apparenter à du chantage », dans certaines hypothèses, et non plus à une simple menace. En Gironde, une position hiérarchique plus radicale est également suggérée ; elle consisterait dans une « désacralisation » du procès-verbal afin d'en faire un outil pénal « banalisé », nécessitant une implication personnelle moins importante. La verbalisation devrait alors être plus spontanée et souvent immédiate, surtout sur les chantiers.

³¹ Instruction technique DAGEMO/MICAPCOR/2002/03 op. cit.

³² Sous réserve, pour ce qui concerne la législation du travail, de l'article 17-2 de la Convention n°81 de l'O.I.T. qui prévoit 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* ».

B] LA REPRESENTATION DU PROCES-VERBAL AU SEIN DE L'INSPECTION

La représentation que les membres de l'Inspection du travail se font du procès-verbal dépend de leur appréhension de l'outil (1) et de l'éventuel impact de celui-ci sur la politique de l'entreprise (2) ; laissant ainsi présager dans certains cas son caractère perfectible (3).

1. L'appréhension du procès-verbal par les services de l'Inspection

Si le procès-verbal est très souvent considéré comme un outil utilisé en dernier recours, la perception que les services de l'Inspection du travail ont de son utilisation varie énormément d'un agent à l'autre. La verbalisation est ou non vécue comme un échec (a), le procès-verbal contre-productif ou non (b).

a) La verbalisation, un échec ?

Certains agents de contrôle qui vivent comme un échec le procès-verbal, rappellent qu'il vient sanctionner l'issue négative des « négociations », étant entendu que leur mission première est de faire respecter la loi. Par ailleurs, cet échec est encore plus cuisant lorsque suite au relevé de l'infraction par procès-verbal il n'y a aucune évolution de la situation dans l'entreprise. De plus, des inspecteurs du travail précisent ponctuellement que le montant de l'éventuelle condamnation pénale coûtera moins cher que la mise en conformité à la loi. Certains contrôleurs disent même préférer, dans certains cas, conseiller au salarié d'engager directement une procédure devant le Conseil de prud'hommes car celle-ci est plus rapide et plus efficace pour la défense de leurs intérêts ; d'autres vont parfois jusqu'à envoyer un courrier recommandé à l'employeur pour appuyer la démarche individuelle engagée par le salarié.

Ceux qui ne partagent pas l'idée d'échec personnel pensent qu'il s'agit de « l'échec de l'employeur » dans la mesure où ils estiment avoir accompli leur travail et que la responsabilité de la verbalisation ne leur incombe nullement mais revient entièrement à l'employeur. Le relevé de l'infraction n'est alors, pour un des inspecteurs du travail interrogés, que « le reflet, la photographie de la mauvaise volonté de l'employeur, la preuve de la réalité ». Ces inspecteurs du travail soulignent également que loin d'être un échec, le procès-verbal serait plutôt un outil pédagogique débouchant sur un rappel à la loi ; il constituerait en soi une sanction dès lors qu'il conduirait à une convocation à une audience, avec d'autres délinquants, ceci en dehors de toute question de condamnation. Certains

³³ Tels que les atteintes à la dignité des personnes, le harcèlement sexuel, le manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi, le risque causé à autrui ainsi que le délit d'imprudance.

contrôleurs du travail mentionnent ponctuellement que la verbalisation peut également être un moyen d'appui du salarié en cas de constitution de partie civile.

Certains représentants de la hiérarchie, en Gironde, considèrent que l'usage du procès-verbal devrait être davantage « banalisé », qu'il devrait y avoir multiplication de procès-verbaux sur un thème précis débouchant mécaniquement sur une « sensibilisation » du Parquet incité vraisemblablement à poursuivre par la suite au moins une partie des dossiers. Toutefois, les autres représentants de la hiérarchie interrogés estiment que la verbalisation peut-être vécue comme un constat d'échec. Ce serait, en effet, le cas dans la mesure où la verbalisation n'aboutit pas au règlement de la situation et ce d'autant plus lorsqu'il n'y a pas de poursuite pénale confirmant la position de l'agent de contrôle.

b) La « contre-productivité » du procès-verbal

Des représentants de la hiérarchie soulignent que le procès-verbal serait, dans certains cas, contre-productif. Même si la verbalisation ne doit pas être un obstacle à la poursuite du dialogue pour la régularisation des infractions constatées, il semblerait qu'elle puisse parfois être source de tensions supplémentaires.

Tous les inspecteurs et contrôleurs du travail interrogés s'accordent à penser que la verbalisation peut être totalement inefficace, voire nuisible notamment en cas de classement sans suite de la procédure, de relaxe ou de dispense. En effet, dans cette hypothèse, malheureusement fréquente, le désaveu de la Justice discréditerait les agents de contrôle. Des contrôleurs du travail évoquent de façon étonnante un aspect particulièrement contre-productif du procès-verbal qui pourrait aller jusqu'à « causer la mort de l'entreprise ».

Pour leur part, certains des inspecteurs interrogés n'envisagent absolument pas le procès-verbal comme un acte contre-productif, et ce même en cas d'absence de suites pénales. En effet, la convocation pour audition par les services de polices judiciaires (Gendarmerie ou Police) et éventuellement la comparution de l'employeur devant le Tribunal auraient à elles seules un impact fondamental sur l'employeur et sur la politique de l'entreprise.

2. L'impact escompté du procès-verbal sur la politique de l'entreprise

De façon générale, l'impact escompté du procès-verbal sur l'employeur en infraction dépendrait de plusieurs facteurs : le contexte, les suites pénales, la médiatisation.

Au travers du discours de membre de la hiérarchie, le procès-verbal aurait un poids plus important dans les petites entreprises. Dans ces dernières, l'employeur se sentirait personnellement mis en cause par la procédure engagée, donnant un caractère passionnel au procès-verbal, contrairement à une structure de plus grande ampleur dans laquelle une telle procédure pourrait être

perçue avec beaucoup plus de détachement, « comme un problème administratif » parmi d'autres. Les inspecteurs du travail interrogés soulignent qu'en cas de verbalisation, ce n'est pas systématiquement le chef d'établissement ou encore la personne pénalement responsable qui est « personnellement ou directement remise en question » mais plutôt la politique globale de l'entreprise en matière de droit du travail.

Cependant, l'espoir de modification des comportements liés directement à la seule verbalisation est, en général, quasiment nul pour les agents de l'inspection du travail³⁴ ; certains ne gardant espoir qu'en cas de condamnation pénale. Des inspecteurs du travail interrogés tiennent par contre à souligner que lorsque la sanction prononcée donne lieu à l'affichage du jugement aux portes de l'entreprise ou à la publication du délibéré dans les journaux - surtout professionnels -, sa portée et son impact sont plus forts dans la mesure où « la médiatisation joue un rôle fondamental, bien plus important que le procès-verbal lui-même ». En outre, un représentant de la hiérarchie interrogé en Pyrénées-Atlantiques estime que le procès-verbal peut donner un « contre-pouvoir aux salariés », si ces derniers sont mis au courant.

3. Le procès-verbal : un outil perfectible ?

Bien que l'intégralité des agents d'Inspection du travail interrogés s'accorde à dire que le procès-verbal demeure un outil important, quelques suggestions d'améliorations (a) et pistes de développement d'outils supplémentaires (b) sont proposées.

a) Les suggestions d'améliorations

Les inspecteurs et contrôleurs du travail rencontrés suggèrent que cet outil gagnerait à être amélioré tant au niveau de sa rédaction et de son contenu que de la procédure suivie. Une autre piste concerne ce qui est dénommé en interne la « politique pénale des services » et, notamment, l'assistance aux audiences, la possibilité pour les agents d'établir des procès-verbaux d'audition ainsi que le développement des relations avec le Parquet.

Outre le souhait d'échanges sur les pratiques professionnelles, certains proposent l'accentuation d'un véritable travail transversal entre services de l'Inspection du travail, C.R.A.M.A., O.P.B.T.P., Gendarmerie, ... On évoque aussi dans certains cas, la mise en place d'une sorte de « partenariat » avec les organisations syndicales et professionnelles, les Chambres des Métiers, surtout en matière de travail dissimulé. Quelques uns estiment nécessaire le développement de constitution de partie civile par les salariés victimes en cas d'infractions constatées par l'agent d'Inspection.

³⁴ Qu'il s'agisse d'agents de contrôle ou de représentants de la hiérarchie de l'Inspection du travail de la région aquitaine.

b) Le développement de nouveaux outils

S'agissant de la mise en place et du développement d'autres sanctions permettant de réserver le recours au procès-verbal aux infractions les plus graves, certains agents de contrôle sont favorables à l'instauration d'amendes administratives, essentiellement pour les infractions les plus « légères » telles que les contraventions. L'idée est qu'il y aurait là des procédures plus simples qui désengorgeraient la voie pénale et atténueraient dans certains cas l'autocensure en octroyant un pouvoir supplémentaire à l'agent de contrôle en termes d'efficacité et de crédibilité. Quelques contrôleurs du travail interrogés soulignent l'existence, en matière de travail illégal, de la possibilité d'infliger aux employeurs irrespectueux de la réglementation du travail une « pénalité administrative interne » consistant notamment dans le refus du bénéfice des aides à l'emploi. Le caractère quasi-systématique de ces pénalités les rendent bien souvent plus intéressantes que la sanction pénale elle-même qui n'est pas immédiate et qui s'avère par ailleurs hypothétique.

Les représentants de la hiérarchie sont plutôt partagés. Ceux qui sont favorables à la mise en place d'amendes administratives précisent le gain de temps et d'efficacité que cela pourrait représenter mais rejoignent ceux qui s'y refusent en émettant toutefois quelques réserves. Il s'agit notamment, pour les représentants de la hiérarchie, de l'accroissement de la responsabilité des agents de l'Inspection du travail. En outre, on souligne, dans l'hypothèse d'amendes administratives, l'absence d'une potentielle médiatisation de l'affaire en cas de condamnation ; l'amende étant inévitablement « moins forte symboliquement que le procès-verbal ».

Des contrôleurs du travail estiment eux-mêmes qu'une forte « responsabilité supplémentaire » pèserait alors sur leurs épaules, responsabilité qu'ils estiment, en l'état, ne pas pouvoir assurer. D'autres considèrent qu'un tel « rôle » ne devrait pas être dévolu à l'Inspection du travail, considérant que « cela risque d'envenimer les relations futures » avec l'employeur. Certains inspecteurs déplorent le fait qu'ils seraient dès lors à la fois « juges et parties ». C'est pour eux une question de déontologie et un problème de formation. D'autres rappellent que le véritable problème réside dans le défaut de sensibilisation des Parquets qui n'envisageraient nullement l'employeur comme un « délinquant » mais plutôt comme « quelqu'un qui fournit du travail ».

II – LA VERBALISATION DE L'AGENT DE CONTROLE

La décision de relever l'infraction étant prise, l'agent de contrôle doit alors établir, le plus méticuleusement possible, le procès-verbal (A). L'analyse de la pratique rédactionnelle révèle un certain nombre de déficiences et difficultés lors du relevé du procès-verbal (B).

A] L'ETABLISSEMENT DU PROCES-VERBAL

Cette phase fondamentale de mise en forme du procès-verbal débute par le recueil des éléments matériels de l'infraction constatée (1) pour aboutir à l'étape rédactionnelle du procès-verbal (2).

1. Les constatations matérielles

Généralement les agents de contrôle ont recours à tous les moyens existant pour effectuer les constatations matérielles sur place, qu'il s'agisse de la prise de notes (a), du support iconographique (b) ou du recueil de témoignages (c).

a) Les modalités de prises de notes

Tous les agents disent procéder à des prises de notes lors de la visite de l'entreprise ou du chantier ; il n'existe toutefois manifestement pas de technique commune mais des « trucs » ou des « astuces » propres à chacun lors du relevé des constatations matérielles effectuées sur place. Les informations seront recueillies puis consignées dans des « cahiers de visite » ou sur des « fiches d'entreprise » par certains. Dans d'autres cas, les agents procéderaient, lors de leur contrôle, au balayage de différents domaines de la réglementation du travail figurant sur un « formulaire de visite », document exhaustif élaboré préalablement afin de s'assurer un examen complet de l'entreprise. Certains agents mentionnent, outre la prise de notes, le relevé – si nécessaire - des références, des notices techniques des équipements de travail et des fiches de données de sécurité des produits dangereux. Enfin, quelques uns feraient usage d'un dictaphone à l'issue de la visite. Cet appareil serait utilisé à titre d'aide mémoire, notamment lorsqu'au cours du contrôle tous les éléments de la matérialité de l'infraction constatée n'auraient pas pu être retranscrits pas écrit.

b) Le support iconographique

L'instruction technique dont l'existence si ce n'est le contenu est connue des agents rappelle que les constatations personnelles et directes des agents de contrôle sont irremplaçables³⁵; mais la même instruction recommande la production de documents supplémentaires facilitant la compréhension du problème par les juges. Il s'agit principalement, dans certains domaines, d'illustrations imagées accompagnant les constatations matérielles retranscrites : des croquis, schémas ou plans.

En pratique, il semblerait que la description graphique par la réalisation de dessins se raréfie depuis quelques années, en raison notamment de l'utilisation croissante de l'appareil photographique numérique. Certains agents d'inspection soulignent que ce support iconographique a le mérite d'être un outil particulièrement pédagogique pour le Parquet et les Magistrats du siège qui peuvent ainsi visualiser certains éléments matériels de l'infraction relevée. Toutefois, il ne semble pas y avoir, en Aquitaine, une pratique généralisée du recours à la photographie : d'une part, la mise à disposition d'un appareil photographique n'est pas répandue, seules certaines directions départementales mettent à disposition des agents un appareil numérique, d'autre part, certains agents restent encore réticents quant à son utilisation, sans en donner véritablement d'explication.

c) Le recueil de témoignages

Quant au recueil de témoignages de salariés, les **inspecteurs du travail** interrogés affirment y avoir recours, surtout en matière d'accident du travail ou d'institutions représentatives du personnel. De façon assez générale, ils semblent mettre en balance le recours au témoignage et un souci prédominant de respect de la confidentialité. De leur côté, les **contrôleurs du travail** disent eux-mêmes recueillir des témoignages mais d'importantes réserves ressortent de leur discours. Il peut s'agir du souci de protection des salariés - et principalement de leur emploi - ou alors du fait que certains contrôleurs du travail interrogés considèrent que la retranscription des témoignages - en tout cas nominativement - dans le corps du procès-verbal est, à l'exception des situations d'accident du travail, « contraire aux principes de l'Inspection du travail ». Par ailleurs, parmi les contrôleurs du travail interrogés, bon nombre ne sont tout simplement pas informés de leur droit de retranscrire, sous forme de citation, c'est-à-dire entre guillemets, les propos des salariés.

2. La forme et le contenu du procès-verbal

La phase rédactionnelle du procès-verbal est guidée par le respect d'un certain formalisme (a) et la mention d'éléments dont l'importance est soulignée par les agents d'inspection interrogés (b).

³⁵ Notamment les dispositions de l'Instruction technique DAGEMO/MICAPCOR/2002/03 op. cit.

a) Le respect d'un formalisme

Les représentants de la hiérarchie interrogés précisent de façon commune que lors de la rédaction du procès-verbal, les agents de contrôle seraient guidés par le souci de respecter un formalisme précis, notamment celui issu de l'Instruction technique du 28 mars 2002³⁶. Pour leur part, les agents d'inspection avouent respecter un formalisme sans que pour autant celui-ci soit rigide et immuable. Quelques contrôleurs du travail avouent ne pas avoir encore lu ou s'être appropriés l'Instruction technique de 2002 ainsi que la Note d'Orientation élaborée conjointement par le Ministère de la Justice et celui du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité³⁷. Le souci de pédagogie à l'égard du Parquet est toutefois commun et permanent ; les inspecteurs du travail interrogés, chacun dans le cadre de sa propre section, auraient mis en place des trames-types de procès-verbaux auxquelles eux-mêmes et leurs contrôleurs se réfèrent. De façon générale, on retient que la rédaction doit être précise et détaillée, la description des faits rigoureuse, et l'articulation des textes évidente. Certains inspecteurs du travail interrogés déplorent le fait qu'aucune réunion au niveau départemental n'ait lieu afin d'impulser une concertation dynamique sur la pratique rédactionnelle tenant compte de l'Instruction technique relative à l'élaboration des procès-verbaux de 2002.

b) Les éléments essentiels du procès-verbal

De façon générale on insiste sur quelques éléments regardés comme essentiels pour « garder l'espoir que le procès-verbal soit audiencé » par les Magistrats du siège. C'est dire que « les éléments essentiels » sont pour les agents ceux qui dans le corps du procès-verbal sont susceptibles d'emporter la conviction du juge.

Il s'agit **communément** des constats matériels, du contexte de la commission de l'infraction (relations préalables à la verbalisation, attitude de l'employeur, contexte économique et social de l'entreprise) et de l'argumentation juridique. S'agissant de ce dernier point, il conviendrait selon la plupart des agents, de mettre surtout nettement en évidence le lien existant entre les constats effectués et les textes juridiques invoqués. Plus rarement, quelques inspecteurs mentionnent l'indication en tête du procès-verbal d'un titre (infraction à ... et dispositions juridiques en cause) et d'un résumé synthétique. Ces indications, fortement recommandées dans l'Instruction technique de 2002, auraient respectivement pour objectif d'éclairer immédiatement le Parquet sur le contenu du procès-verbal et de faciliter la lecture et l'analyse ultérieure des détails du constat.

Quelques rares inspecteurs et contrôleurs du travail joindraient, en annexes, les textes légaux ainsi que tous les documents pouvant être utiles au Parquet (rapports, devis, expertises...) et, si nécessaire, les notices techniques des équipements de travail ou les fiches de données de sécurité des produits dangereux. De nombreux **contrôleurs du travail** insistent sur la nécessité de démontrer l'élément intentionnel de l'infraction à l'aide d'éléments concrets et de détails. Certains contrôleurs soulignent qu'il convient de préciser « le pourquoi de l'action collective » ou du procès-verbal puis

³⁶ Instruction technique DAGEMO/MICAPCOR/2002/03 op. cit.

³⁷ Note d'Orientation, Ministère de la Justice – Ministère de l'Emploi, et de la Solidarité 2002/04 du 28 mars 2002.

d'expliquer le long processus qui a précédé la verbalisation. Il y aurait là un élément déterminant pour l'avenir du procès-verbal qu'il conviendrait de préciser à nouveau lors de l'audience. Certains **inspecteurs** estiment nécessaire un exposé de l'impact du non-respect de la réglementation par l'employeur, notamment ses enjeux économiques et sociaux pour le secteur d'activité.

B] LES DEFICIENCES ET DIFFICULTES DE RELEVÉ DU PROCES-VERBAL

Si les principales insuffisances observées (1) par les membres de la hiérarchie rencontrés en Aquitaine sont relativement variables, il semblerait que des difficultés spécifiques émergent quant au relevé de certaines infractions (2). La question de l'identification et de l'information du responsable pénal (3), en raison de la charge qu'elle représente pour les agents d'inspection est également évoquée.

1. Les principales insuffisances observées

Les principales déficiences de forme et de contenu des procès-verbaux observées par les représentants de la hiérarchie interrogés varient d'un département à un autre. A titre d'exemples, il s'agirait en **Gironde** essentiellement de la clarté, de la compréhension et de la précision des constats. De plus, dans un souci pédagogique, les agents gagneraient, selon certains, à limiter l'usage des annexes, tout en s'attachant à porter à la connaissance des Magistrats du siège les éventuels arguments et observations de l'employeur. En outre, les agents auraient intérêt à insister sur la mise en évidence du lien existant entre les constats et les textes légaux invoqués. En **Dordogne**, la distinction de trois éléments précis - que malheureusement les agents de contrôle mélangeraient dans le corps du procès-verbal - serait essentielle à l'établissement du procès-verbal. Il s'agirait tout d'abord de « ce qu'on a vu », les constatations, ensuite de « ce qu'on a entendu », les déclarations, et enfin de « ce qu'on en a déduit », les déductions. Par ailleurs, un manque de souci de pédagogie vis-à-vis du Parquet serait à déplorer. En **Lot-et-Garonne**, les éléments matériels ne seraient pas, en général, suffisamment étayés. De plus, s'agissant des « équipements de travail », il y aurait une insuffisance de l'argumentation juridique dans le corps du procès-verbal due certainement à la complexité des textes en la matière.

2. Les difficultés spécifiques rencontrées

Si les représentants de la hiérarchie rencontrés n'apportent pas de réponse commune, les infractions pour lesquelles l'établissement du procès-verbal pose le plus de difficultés aux agents de contrôle sembleraient essentiellement dépendre de la complexité de la réglementation et de la situation de fait. En outre, des difficultés résideraient dans la démonstration de l'élément intentionnel, notamment en matière de discrimination. L'appréciation des inspecteurs et contrôleurs du travail reste

néanmoins très personnelle et paraît dépendre singulièrement de la sensibilité ou de la compétence technique de l'agent pour certaines questions.

Les agents de contrôle indiquent des difficultés particulières en matière de travail dissimulé, de travail illégal notamment en ce qui concerne la qualification juridique en matière de prêt de main d'œuvre, de marchandage et de sous-traitance ou « sous-traitance en cascade » afin de masquer le travail dissimulé. On cite aussi le travail précaire, la durée du travail (démonstration de l'élément matériel de l'infraction due à la complexité et de la multitude de normes juridiques) mais aussi la réglementation sur les équipements de travail (machines dangereuses) qui, en raison de sa complexité, constituerait un véritable frein à la verbalisation.

Les **inspecteurs du travail** soulignent qu'en matière d'accident du travail, il serait parfois difficile de comprendre le fonctionnement des « machines dangereuses » à l'origine de l'accident ainsi que de le retranscrire afin de l'expliquer au Parquet et aux juges, sans parler de la difficulté de rattachement des faits constatés à un ou des textes d'incrimination. Ce « lien entre le technique et le juridique » ne serait pas toujours évident à établir, et cela pas uniquement à propos d'accidents du travail. On cite parfois plus particulièrement le cas des infractions constatées sur les chantiers. En effet, les documents réglementaires n'y seraient bien souvent pas à disposition officiellement pour éviter de les perdre - de les montrer ? -. Les agents ont alors du mal et perdent en tout cas beaucoup de temps à recueillir les informations nécessaires à leur contrôle.

Des **contrôleurs du travail** mentionnent pour leur part des difficultés spécifiques relatives à la démonstration de l'existence des éléments matériels et intentionnels de délits concernant la discrimination syndicale, l'entrave aux institutions représentatives, le harcèlement. A propos de ce type d'infractions « non palpables », y compris celles mettant en cause la santé mentale, des inspecteurs du travail soulignent combien il est parfois délicat d'en démontrer la portée et le véritable enjeu social.

3. L'identification et l'information du responsable pénal

De façon unanime, les agents indiquent informer systématiquement l'auteur présumé de l'infraction de l'établissement d'un procès-verbal³⁸.

³⁸ Dans un souci d'amélioration de sa pratique de verbalisation, un inspecteur du travail suggère de joindre au courrier d'information de l'employeur du relevé de procès-verbal, un résumé synthétique suivi d'une demande d'observations de la part de l'employeur.

Cette information se ferait par courrier, généralement recommandé avec accusé de réception contenant, par ailleurs, une demande d'état civil de la personne responsable pénalement³⁹. Les inspecteurs du travail interrogés soulignent que l'identification exacte du responsable pénal serait un problème majeur souligné par les parquetiers, singulièrement pour les infractions relevées sur les chantiers. Quelques inspecteurs du travail estiment que cette recherche d'identité ainsi que celle d'une éventuelle et réelle délégation de pouvoir, ne devraient pas leur incomber ; ce devrait être plutôt la tâche exclusive du Parquet. A l'exception légale des infractions en matière de durée du travail, un exemplaire du procès-verbal n'est jamais envoyé par les agents de contrôle interrogés mais pourrait, pour certains, éventuellement l'être si l'employeur en faisait la demande.

³⁹ Exceptionnellement on note l'engagement de procédure pénale visant la personne morale (ex. Parquet de Mont-de-Marsan).

III - LA TRANSMISSION DU PROCES-VERBAL ET SES SUITES PENALES

A l'issue de cette étape de rédaction, l'instruction technique du 28 mars 2002⁴⁰ souligne que « les procès verbaux sont transmis par le directeur départemental au procureur de la République [...] dans des délais qui doivent rester brefs ». Cette transmission du procès-verbal à la Hiérarchie (A) puis au Parquet déclenche des réactions et suites multiples (B).

A] LA TRANSMISSION HIERARCHIQUE DU PROCES-VERBAL

Le caractère variable du délai de transmission du procès-verbal à la hiérarchie est généralement souligné par les membres de la hiérarchie rencontrés en Aquitaine (1). Il semblerait qu'un " dialogue interne contraint " existe au sein des directions départementales mais que celui-ci soit profitable à la qualité des procès-verbaux transmis au Parquet (2).

1. Le délai variable de transmission du procès-verbal

A l'exception du département du Lot-et-Garonne, où le délai moyen de transmission des procès-verbaux serait de un à deux mois, les représentants de la hiérarchie interrogés se refusent à indiquer un délai précis en raison du caractère très variable de celui-ci. Au travers du discours des inspecteurs et contrôleurs du travail, il apparaît que le délai qui s'écoule entre le constat de l'infraction et la transmission du procès-verbal à la hiérarchie est très changeant et dépend le plus souvent de l'infraction constatée. Les raisons qui déterminent ce délai sont diverses. Il s'agit tout d'abord du temps qui s'avère nécessaire aux agents de contrôle pour effectuer les constats, les recherches (argumentation juridique, preuve de l'élément intentionnel) et la rédaction. Très souvent, la durée du délai de transmission est expliquée par la charge de travail et par des variables que les agents de contrôle ne maîtriseraient pas : l'attente d'une demande de rapport de vérification de conformité des machines, de documents complémentaires, de transmission de pièces par l'employeur ou du retour d'informations de l'U.R.S.S.A.F., des banques ou encore de la Gendarmerie.

⁴⁰ Instruction Technique DAGEMO/MICAPCOR/2002/03, op. cit.

Certains agents soulignent la responsabilité dans l'allongement du délai des « navettes » pouvant avoir lieu avec leur hiérarchie à propos du procès-verbal. Tous les représentants de la hiérarchie interrogés précisent que la rédaction, la légalité, la clarté des procès-verbaux et plus rarement le temps de rédaction sont discutés avec les agents de contrôle. Néanmoins, en aucun cas, l'opportunité de la verbalisation ne serait l'objet de ces discussions.

2. Un « dialogue interne contraint » mais profitable

Les agents de contrôle rencontrés disent être, en général, prêts à accepter la « critique constructive », portant sur la qualité, la syntaxe, la clarté, la qualification, l'argumentation juridique ..., dès lors qu'elle ne remet pas en question la libre décision de verbaliser de l'agent. La plupart des contrôleurs interrogés indique ne pas avoir d'attentes particulières vis-à-vis de leur hiérarchie ; certains inspecteurs du travail affirment clairement, quant à eux, « ne rien attendre et ne rien devoir attendre » de leur hiérarchie. Des inspecteurs du travail n'apprécient manifestement guère le retour avec annotations de leur procès-verbal, celui-ci étant le fruit d'un travail personnel « suffisamment réfléchi ». Quelques rares agents affirment encore plus nettement « mal digérer » la critique ayant la « sensation d'avoir affaire à des censeurs » et d'être par-là même incités à l'autocensure.

De façon générale, les agents de contrôle ne souhaitent pas d'observations de la part de leur hiérarchie, les contrôleurs admettant, voire sollicitant l'avis du seul inspecteur responsable de la section. Une transmission du procès-verbal au Parquet, suite à son examen par la hiérarchie, dépourvue de « navettes » entre les différents échelons de l'inspection du travail, est évidemment regardée par tous comme le témoignage de la bonne qualité du procès-verbal.

Toutefois, un « dialogue interne » existe bel et bien et semblerait profitable, aussi bien aux agents de contrôle qu'aux procès-verbaux rédigés puis transmis au Procureur de la République. Pareille transmission ne serait jamais refusée selon l'ensemble des représentants de la hiérarchie interrogés. Il semble qu'on parviendrait par le « dialogue » à faire accepter des suggestions de modifications aux agents verbalisateurs. La plupart des représentants de la hiérarchie se refuseraient à transmettre des procès-verbaux en y joignant des annotations ou des observations, telles que les dispositions ministérielles du 28 mars 2002 l'envisagent pourtant. On cite toutefois, dans un département, le cas de transmission avec annotation soulignant l'absence de gravité de l'infraction relevée.

Aucun des agents de contrôle interrogés n'aurait été personnellement concerné par des transmissions de procès-verbaux avec annotations ou observations de la hiérarchie. Rares sont ceux qui disent - ou osent dire ? - en avoir entendu parler. De telles situations sont parfois évoquées suite à

une « transmission directe » d'un procès-verbal par l'agent verbalisateur, passant outre l'avis de sa hiérarchie, ou au travers de la mention de « disparition » ou de « perte » d'un procès-verbal dans des conditions bizarres. A l'opposé, certains contrôleurs soulignent l'appui positif de la hiérarchie par le biais notamment d'un courrier joint au procès-verbal ou d'une entrevue avec le Procureur de la République portant sur l'intérêt de suivre le dossier transmis afin d'y apporter une réponse pénale appropriée.

B] LES SUITES DU PROCES-VERBAL

La transmission du procès-verbal au Parquet - sans déclencher une action pénale systématique - peut être à l'origine de réactions et conséquences sur la politique de l'entreprise, marquant ainsi une évolution dans les rapports ultérieurs de l'agent de contrôle avec l'employeur (1). Les suites du procès-verbal se caractérisent également par le traitement pénal réservé à la procédure engagée et par l'état des relations que les services d'Inspection du travail entretiennent avec le Parquet (2).

1. Le relevé d'un procès-verbal et l'évolution des rapports avec l'employeur

Les relations avec l'entreprise, ultérieures au relevé du procès-verbal, ne varient pas forcément en fonction des suites données au procès-verbal. En général, aucun changement ne serait constaté après verbalisation dans l'hypothèse où l'agent est revenu dans l'entreprise. Quelle que soit la suite pénale, les **contrôleurs du travail** le plus souvent attendraient toutefois que « les choses se tassent un peu » et auraient tendance à laisser s'écouler un peu de temps avant de retourner dans l'entreprise. Ils envisagent ainsi le procès-verbal comme la fin d'un processus, une sorte de « fin en soi ». Ils auraient en fait une grande appréhension de se retrouver face à l'employeur. Ainsi s'agissant des procès-verbaux d'obstacle à fonction⁴¹, tant que le procès-verbal n'est pas jugé, les contrôleurs ne retourneraient pas dans l'entreprise ou, en tout cas, n'y retourneraient pas seuls mais accompagnés par un autre agent, un inspecteur du travail de préférence. De façon commune pour les différents agents de contrôle, les relations postérieures à la verbalisation dépendent en grande partie des relations antérieures, de la démarche préalable à la verbalisation, de la personnalité de l'employeur ainsi que de celle de l'agent.

En cas de classement sans suite, peu de changement apparaîtrait, hormis le sentiment de discrédit vécu par l'agent verbalisateur qui peut, dès lors, avoir d'autant plus d'appréhension à se retrouver face à l'employeur. Cependant, loin de baisser les bras, certains inspecteurs du travail auraient alors tendance à avoir une attention renforcée pour l'entreprise en cause. **Après le jugement**,

⁴¹ Dont ils sont les principaux auteurs.

l'appréhension exprimée par les contrôleurs interrogés de se retrouver face à l'employeur serait bien moins forte mais varierait bien évidemment en fonction de la teneur du délibéré. Une relaxe pure et simple peut en effet être vécue comme une mise en cause directe de la compétence professionnelle de l'agent verbalisateur. Quant aux inspecteurs interrogés, si aucune dégradation n'est constatée dans les relations ultérieures avec l'employeur, quelle que soit la teneur du délibéré, ils soulignent l'impact de la médiatisation de la condamnation sur l'évolution positive des relations.

Globalement, il résulte des entretiens menés qu'un sentiment de discrédit et de désaveu de la Justice peut découler des suites pénales ou de leur absence, avant tout ressenti par les contrôleurs du travail. La personnalité de l'agent a dans ce domaine beaucoup d'importance. Les « suites » données aux procès-verbaux n'ont, selon certains, aucune incidence sur leur pratique professionnelle, pour d'autres elles infléchiront cette dernière dans le sens d'un découragement ou d'un encouragement à verbaliser.

2. Les relations avec le Parquet et les suites pénales du procès-verbal

De façon générale, le suivi des procédures pénales et l'existence de relations personnalisées ou institutionnelles entre l'Inspection du travail et le Parquet varie d'une Direction départementale du travail à une autre, d'un Parquetier à un autre. C'est ainsi que s'il y a des relations personnalisées mais informelles en Dordogne et dans les Landes entre un agent déterminé de l'Administration du travail et le Parquet, elles sont plus institutionnelles - mais tout aussi informelles - en Gironde et dans les Pyrénées-Atlantiques. On notera l'absence actuelle de relations entre Administration du travail et Parquet en Lot et Garonne⁴². Par ailleurs, bien que tous les représentants de la hiérarchie interrogés soient très favorables à la représentation de l'Inspection du travail aux audiences, les agents de contrôle ou à défaut un représentant du service assistent systématiquement aux audiences dans les seuls départements des Landes et des Pyrénées-Atlantiques. En Gironde et en Dordogne, une telle assistance dépend soit de la demande expresse du Parquet, soit de l'importance du dossier « audienté ». Enfin, la transmission à un délégué du Procureur du traitement de certaines affaires qui normalement auraient été classées sans suite, est accueillie avec beaucoup de réserve par la plupart des représentants de la hiérarchie interrogés. Ces derniers soulignent que s'il faut se réjouir de l'absence de classement sans suite pur et simple et d'une forme de réponse pénale au procès-verbal, la dimension symbolique voire infamante de la sanction pénale découlant de la comparution devant un Tribunal, serait alors gommée. Les agents de contrôle interrogés indiquent eux aussi qu'un simple rappel à la loi leur paraît « redondant » et est souvent loin d'être suffisant.

⁴² Il convient de préciser que les informations retranscrites sont issues d'entretiens réalisés le 16 mars 2004. Depuis, les services de l'inspection du travail ont rencontré les nouveaux représentants des Parquets de Marmande et d'Agen. Ces rencontres pourraient laisser présager une évolution différente en matière de suivi des procédures pénales.

Une approche « département par département » permet de mettre en exergue tant la nature et les conséquences de la faiblesse des relations entre Administration du travail et parquetiers ; elle peut aussi attirer l'attention sur des collaborations pouvant avoir valeur d'exemple.

En **Lot et Garonne**, c'est le secrétariat de l'Inspection du travail qui tente de son côté d'assurer un suivi des procédures pénales ; il n'y aurait pas ou très peu d'informations retournées par le Parquet. Par ailleurs, les services de l'Inspection du travail n'auraient aucune relation avec ce dernier. Les contrôleurs du travail interrogés indiquent qu'ils n'assistent pas aux audiences et ne s'y font pas représenter par un membre de la hiérarchie.

En **Gironde**, les interlocuteurs interrogés indiquent que la Section Centrale du Travail reçoit puis transmet aux différentes sections d'inspection les fiches de suivi des procès-verbaux ainsi que le jugement. Mais, le retour des informations par le Parquet à la S.C.T. serait très parcellaire, qu'il s'agisse des dates d'audiences, des jugements, des classements sans suite, des relaxes, ou des dispenses. Une meilleure connaissance des suites pénales est fortement souhaitée par tous les interlocuteurs. Ces derniers soulignent qu'il arrive que la date d'audience leur soit transmise directement par le Procureur lorsque celui-ci souhaite que l'agent ou un représentant de l'Inspection du travail assiste ou intervienne aux audiences. Il arrive également que les salariés ou l'organisation syndicale, voire l'employeur, informent les agents de contrôle des éventuelles suites pénales du procès-verbal.

Dans les **Pyrénées-Atlantiques**, les agents de contrôle interrogés indiquent qu'une information quant aux dates d'audiences est transmise par le Parquet mais malheureusement celle-ci n'est pas systématique. Les contrôleurs du travail interrogés soulignent que suite à des « mésaventures personnelles » (prise à partie à l'audience notamment par les avocats de la défense...), ils appréhendent désormais d'assister aux audiences ; ils y sont dès lors représentés, à leur demande, par le Directeur adjoint au Travail. Ayant ainsi connaissance des dates de délibéré, ils peuvent s'enquérir de la communication du délibéré en temps voulu, si l'information ne leur est pas retournée automatiquement par le Parquet.

En **Dordogne**, une relation personnalisée informelle entre le Parquet et un des contrôleurs du travail interrogés (secrétaire du C.O.L.T.I.), en charge du suivi pénal, existe⁴³. Ce dernier assiste à toutes les audiences, lorsqu'il s'agit d'« audiences techniques », à défaut il n'y assiste que pour certains dossiers particuliers. Néanmoins, les agents indiquent que le retour d'informations relatives à leurs procédures pénales par le Parquet est loin d'être satisfaisant, et ce malgré l'instauration de cette relation personnalisée avec le Parquet. Il semblerait, en outre, que cet agent - interlocuteur du Parquet - soit, dans certains cas, contraint de se déplacer dans chaque Tribunal afin de rechercher personnellement et parfois en vain, les informations afférentes à chaque procédure transmise par leurs services.

Les **Landes** pourraient bien constituer, sur certains aspects, un modèle ; si les relations entre l'Inspection du travail et le Parquet ont pu être difficiles, elles se résumeraient à l'heure actuelle en une collaboration efficace et effective. Dans les deux arrondissements, une relation personnalisée a été mise en place entre un agent de l'Inspection du travail et le Parquet. Il convient toutefois de distinguer le Parquet de Dax de celui de Mont-de-Marsan. A **Dax**⁴⁴, un inspecteur du travail hors section - ayant le rôle de « référent pénal » - serait l'interlocuteur unique du Parquet. Ce référent centraliserait tous les procès-verbaux dressés et serait, en outre, destinataire de l'ensemble des demandes d'avis du Procureur⁴⁵. Il assisterait, par ailleurs, à toutes les audiences - elles sont spécialisées - relatives au droit du travail. Plus qu'une simple représentation au Tribunal, ce référent assurerait un suivi très dynamique des procédures transmises au Parquet en lui présentant personnellement l'intégralité des dossiers ainsi que leurs enjeux économiques et sociaux. Cette collaboration s'avère efficace dans la mesure où d'une part, le retour d'information ou le suivi pénal des procédures transmises est assuré (en cas de défaillance du Parquet) par ce référent pénal ; d'autre part, aucun procès-verbal traitant de droit du travail n'est classé sans suite et enfin, les délais de jugement sont satisfaisants. A **Mont-de-Marsan**, bien que ce mode de fonctionnement ne soit pas reproduit à l'identique, une relation personnalisée a été instaurée, aboutissant elle aussi à une information quant aux dates d'audiences, une assistance systématique à celles-ci, des délais de jugement satisfaisants et à l'absence de classement sans suite des procès-verbaux. Mais on souligne surtout, dans ce département, l'utilisation du classement sous conditions - au titre d'« alternatives à l'audience »⁴⁶. Ce système de relations entre Parquets et Administration du travail serait le résultat d'un investissement conséquent de l'Inspection du travail au sein du C.O.L.T.I et du traitement rigoureux des demandes d'avis faites par le Procureur⁴⁷ en contrepartie de l'implication réelle du Parquet quant au traitement pénal des procès-verbaux transmis.

⁴³ Toutefois, depuis juin 2003, suite au changement de procureur, il y aurait une relative interruption des relations.

⁴⁴ Cependant, il convient de préciser qu'une situation telle que celle observée dans l'arrondissement de Dax peut se modifier du simple fait du départ du référent pénal. L'absence actuelle de relation avec le Parquet de Dax n'est pas évoquée dans cette synthèse : la collaboration exposée étant contemporaine à la période d'analyse des procès-verbaux traités au cours de cette étude (2000-2002).

⁴⁵ Aussi bien celles concernant les procès-verbaux dressés par les services de l'inspection du travail, que celles relatives aux autres administrations, telles que l'U.R.S.S.A.F., la Douane, la D.G.C.C.R.F. et Gendarmerie.

⁴⁶ Il y serait fait recours à Mont-de-Marsan principalement pour des dossiers d'hygiène et sécurité concernant des employeurs « non-récidivistes », sauf accident du travail, pour des dossiers relatifs au travail dissimulé de « non-récidivistes », et pour des infractions constatées dans des entreprises employant un ou deux salariés. Certains avouent être très favorables à ce « classement sous conditions » qui peut aller jusqu'à imposer à l'employeur en cause le suivi payant d'un stage de prévention.

⁴⁷ Il s'agit là aussi d'avis sur les procès-verbaux dressés par l'Inspection du travail ainsi que ceux des autres administrations précitées.

Troisième Partie :

LE PARQUET, LE DROIT ET L'INSPECTION DU TRAVAIL⁴⁸

Les difficultés et les enjeux de la verbalisation entre Parquet et Inspection du travail ont été en doctrine soulignés depuis près d'une trentaine d'années. Si la question ne se pose pas toujours forcément dans les termes d'hier, elle semble bel et bien continuer à se poser.

Les entretiens menés avec des parquetiers d'Aquitaine ont pour finalité d'établir la part et la nature des infractions au droit du travail dans le volume global des procédures pénales ainsi que de recueillir l'analyse de ce flux spécifique. (I)

Il s'est par ailleurs agit de s'interroger sur le traitement pénal réservé aux infractions au droit du travail, à travers l'approche qu'en ont les parquetiers. (II)

Enfin, une analyse des relations des Parquets avec les Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de la Région Aquitaine est ici esquissée. (III)

⁴⁸ La présente partie de l'étude sur la pratique de verbalisation des services de l'Inspection du travail succède à celle issue des entretiens menés avec les services de l'Inspection du travail. Ce document est une synthèse des entretiens qui ont été réalisés, au cours des mois d'avril et de mai 2004, avec les Procureurs de la République des Tribunaux de Grande Instance rencontrés en Aquitaine. Au cours de l'enquête, cinq parquetiers ont été rencontrés : deux en Gironde, un en Dordogne, un en Lot-et-Garonne, un dans les Landes (voir en annexe 3 la liste des personnes rencontrées).

I – LA PART DES INFRACTIONS AU DROIT DU TRAVAIL

La faiblesse du volume d'infractions au droit du travail dans le stock global des infractions reçues par les parquetiers est un constat unanime en Aquitaine (A). Si les grands types d'infractions transmises par les services d'Inspection du travail (B) sont globalement les mêmes dans les différents départements de la région, aucune analyse commune du flux d'infractions en droit du travail n'apparaît (C).

A] FAIBLESSE DU VOLUME D'INFRACTIONS AU DROIT DU TRAVAIL

Premier constat : la part du volume global d'infractions reçues par le Parquet concernant le droit du travail apparaît relativement faible. Pour l'année 2003, le **Parquet de Mont-de-Marsan** a reçu 11 707 procédures⁴⁹. La part des infractions concernant le droit du travail dans le volume global d'infractions correspond en fait à « peu de choses » dans la mesure où il n'y a eu que 22 procédures en matière de Droit du travail. Toujours pour l'année 2003, le **Parquet de Marmande** a reçu 6 526 dossiers⁵⁰ dont 28 procès-verbaux des services de l'Inspection du travail⁵¹. Le **Parquet de Libourne** recevrait quant à lui environ 8 500 procédures par an. Il s'agirait essentiellement d'infractions aux personnes et aux biens, d'affaires de mœurs et de contentieux routier. Les services de l'Inspection du Travail ne transmettraient qu'une quinzaine de procès-verbaux par an au maximum. Bien que les **parquetiers de Bordeaux et de Périgueux** n'aient pu donner de chiffres précis, il semblerait au moins à Bordeaux qu'un tiers des procédures reçues par le Parquet soit relatives au droit du travail, mais que seul un tiers de ce tiers provient de l'inspection du travail⁵².

B] LES GRANDS TYPES D'INFRACTIONS RELATIVES AU DROIT DU TRAVAIL

De façon générale, les grands types d'infractions en matière de droit du travail reçues par les parquetiers rencontrés en Aquitaine seraient avant tout celles relatives à l'hygiène et la sécurité, notamment (mais pas exclusivement) en cas d'accident du travail. Par ailleurs, le travail illégal (le travail dissimulé, la dissimulation de salariés, la dissimulation d'activité et d'horaires de travail, ...), le

⁴⁹ Le procureur de la République de Mont-de-Marsan nous précise que parmi ce stock reçu en 2003, seules 2 577 procédures étaient « *poursuivables* » ; ce qui représente un taux de 25%, le taux serait en baisse par rapport à l'année 2002.

⁵⁰ Le procureur de la République de Marmande précise que 1 706 de ces dossiers auraient été poursuivis par le Parquet ; ce qui représente un taux de 26% pour l'année 2003.

⁵¹ Il s'agit plus précisément de 12 procès-verbaux sur le travail illégal, 10 relatifs au contrat de travail, 5 suite à des accidents du travail et 1 en matière d'entrave à la liberté du travail. Toutefois, la récente prise de fonction du Procureur de Marmande rencontré, remontant à trois mois, ne lui permet pas d'avoir le recul nécessaire pour faire une analyse fidèle de la situation en Lot et Garonne.

⁵² Ce dernier indique qu'un tiers de ces procédures (i.e. 1/9 du stock global reçu) est transmis par la D.D.T.E.F.P. et l'Inspection du travail de l'emploi et de la protection sociale en agriculture (I.T.E.P.S.A.).

prêt illicite de main d'oeuvre, la durée du travail et le respect du repos hebdomadaire constitueraient un second ensemble relativement classique des infractions transmises aux Parquets.

Certains parquetiers tiennent à souligner l'émergence de nouveaux thèmes. C'est ainsi qu'à **Bordeaux** et à **Mont-de-Marsan**, on mentionne une progression du contentieux du harcèlement. Certains précisent que si cette question n'est pas nouvelle, les dossiers font de plus en plus apparaître des faits particulièrement caractérisés et pour lesquels il y aurait « matière à poursuivre ». Il arrive qu'on souligne également l'apparition d'un contentieux de l'obstacle à fonction. C'est ainsi que dans les Landes, alors qu'aucune affaire n'a été traitée en 2002, en 2003 sept délits d'entrave aux fonctions d'agents de contrôle d'inspection du travail ont été jugés par le Tribunal Correctionnel de Mont-de-Marsan. Très récemment un jugement de 15 jours de prison ferme aurait été prononcé, notamment pour obstacle, à l'encontre d'un employeur particulièrement récalcitrant et récidiviste.

Dans une approche du contentieux singulièrement différente, le **Substitut du Procureur de la République de Périgueux** déplore l'importance d'une verbalisation concernant des infractions qualifiées de « mineures », ainsi de « l'absence de tenue de registres ». Plus généralement, le même Parquetier regrette la multiplicité et la complexité de la réglementation du travail... D'autres parquetiers soulignent combien les particularités locales influent sensiblement sur le volume des infractions reçues. Ainsi le **Procureur de la République de Libourne** mentionne qu'en raison de l'activité viticole, le travail illicite est l'une des infractions les plus courantes en matière de droit du travail. Le tissu économique du Lot-et-Garonne, marqué par un faible développement de l'activité industrielle et une profusion de petites entreprises du bâtiment, induirait pour sa part essentiellement un relevé d'infractions liées à des accidents du travail ou à du travail illégal.

C] L'ANALYSE DU FLUX D'INFRACTIONS EN DROIT DU TRAVAIL

Aucune analyse commune du flux d'infractions reçues par les parquetiers en matière de droit du travail n'apparaît à l'issue des entretiens. Une explication partielle peut certainement être trouvée d'une part dans les spécificités locales, d'autre part dans les personnalités et sensibilités singulièrement marquées des parquetiers rencontrés. Toutefois, la majorité d'entre eux s'accorde sur un constat de faiblesse du nombre de procès-verbaux d'Inspection du travail transmis. Le **Procureur de la République de Marmande** estime souhaitable de privilégier une verbalisation quasi-systématique en cas de constatation de l'infraction afin de ne pas se servir du procès-verbal en dernier recours. De son côté le **Procureur de la République de Mont-de-Marsan** tient à souligner que le faible volume de procédures en matière de droit du travail ne doit pas tromper. Dans son cas, cette situation résulte d'un choix stratégique établi en collaboration avec les services d'Inspection du travail⁵³. Pour sa part, le **Procureur de la République de Libourne**, qui traite une quinzaine de procès-verbaux maximum par an, considère néanmoins ce volume comme important, tout en se disant conscient de l'écart existant entre les infractions existantes et celles effectivement relevées par procès-verbal. Pareil

⁵³ Cf. la stratégie menée localement exposée plus avant.

écart est mentionné par le **Vice Procureur de la République de Bordeaux** pour lequel le volume des procédures transmises ne serait pas représentatif de l'activité industrielle et économique du département. Toutefois, ici, on n'en tire pas manifestement les mêmes conclusions puisqu'on indique qu'on se trouverait « un peu en dessous de ce que l'activité pourrait générer comme contentieux ».

II – LE TRAITEMENT DES INFRACTIONS AU DROIT DU TRAVAIL

Le traitement des infractions au droit du travail dépend tout d'abord de l'approche que les parquetiers ont du Droit du travail (A). Par ailleurs, les variables de la décision de traitement de la procédure transmise au Parquet (B) ainsi que les suites juridictionnelles du procès-verbal (C) sont d'autres éléments de traitement à prendre en considération.

A] APPROCHE DU DROIT DU TRAVAIL PAR LES PARQUETIERS

L'approche de la matière par les parquetiers en Aquitaine varie dans la mesure où chacun des parquetiers rencontrés a une appréhension manifestement personnelle du droit du travail (1). L'existence d'une « délinquance patronale » (2), la sensibilité à des valeurs fondamentales (3) ainsi que la mise en place de politique pénale en matière de travail (4) sont eux aussi des éléments controversés et changeants.

1. Une appréhension manifestement personnelle

Les parquetiers rencontrés ont chacun une perception différente du droit du travail. Ainsi, le **Vice Procureur en charge du Droit du travail de Bordeaux** estime nécessaire une appréhension particulière du droit du travail en raison de « la technicité des procédures et de la constatation des infractions » ainsi que de la complexité de la mise en œuvre des procédures pénales. A l'opposé, il arrive que l'on affirme une parfaite absence de traitement particulier des dossiers concernant ou non le droit du travail, ainsi du **Substitut du Procureur de Périgueux**. Son homologue de **Libourne**⁵⁴ a manifestement moins de certitudes et estime ne pas avoir suffisamment de recul pour avoir forgé sa propre appréhension des infractions au droit du travail. Ce Procureur avoue être conscient de ses difficultés à « être sensible » à la matière et donc, par là même, à « sensibiliser les Magistrats du siège » afin d'aboutir à une condamnation efficace. Il aurait tendance néanmoins à traiter les infractions en fonction de leur gravité mais aussi du volume de procès-verbaux reçus dans un domaine précis. En outre, l'impact médiatique ou la survenance d'un accident du travail auraient un poids non négligeable dans le traitement réservé aux procès-verbaux.

Le **Procureur de la République de Marmande** souligne, pour sa part, son réel attachement au respect de la réglementation du travail. Il entend mener une politique pénale consistant en la poursuite systématique des procès-verbaux transmis par l'Inspection du travail, sauf dans de rares exceptions. Il n'envisage en effet de procéder à des classements sans suite, dits « classements secs »,

⁵⁴ Ce dernier est en poste depuis septembre 2003.

que dans deux hypothèses : d'une part, lorsque l'infraction ne serait pas caractérisée et d'autre part, en cas de prescription de l'action publique. En aucun cas le défaut d'opportunité des poursuites ne serait avancé comme critère de classement sans suite.

2. Une existence controversée d'une « délinquance patronale »

A la question de savoir s'il existe une « délinquance patronale », les Procureurs rencontrés en Gironde répondent par la négative. L'expression de « délinquance patronale », excessive selon le **Parquet de Libourne**, serait tout simplement inappropriée selon son homologue de **Bordeaux**. Il s'agirait plutôt, pour ce dernier, d'une « mauvaise information patronale », d'une « insuffisance du rapport au droit » ou d'une « désinformation » des employeurs en matière de réglementation du travail. Il n'y aurait pas, bien souvent, une réelle « volonté de frauder » de la part de l'employeur mais plutôt une « organisation chaotique de l'activité » professionnelle.

Dans les autres départements d'Aquitaine, l'expression semble poser moins de problèmes, les parquetiers reconnaissant l'existence d'une « délinquance patronale » tout en modérant, en général, le propos. Selon le **Substitut du Procureur de Périgueux**, une telle délinquance serait toutefois « beaucoup moins importante que celle relevée par l'Inspection du travail ». Le **Procureur de Mont-de-Marsan** indique, pour sa part, que les Magistrats, mais surtout les Magistrats du siège, auraient des difficultés à concevoir que certaines infractions en matière de droit du travail relèveraient de la délinquance, notamment s'agissant du travail illégal. Il avoue qu'il « ne peut pas totalement ne pas partager cette opinion ». Toutefois, ponctuellement, dans certains domaines du droit du travail, il estime qu'il existe une « délinquance patronale » et un même profil des auteurs d'infractions, parfois de véritables filières et une organisation structurée de la fraude. Le **Procureur de Marmande** est encore plus affirmatif en soulignant qu'au delà des situations de mise en danger de l'intégrité des salariés, les infractions favorisant des situations anti-concurrentielles⁵⁵ sont des éléments constitutifs de ce qu'il convient d'appeler la « délinquance patronale ». Toutefois, on insiste sur le fait que les Magistrats du siège n'auraient pas cette vision des choses et qu'il peut être difficile de la leur communiquer.

3. Une sensibilité à des valeurs fondamentales

Certaines infractions porteraient plus directement atteinte que d'autres à des valeurs ou des droits sociaux fondamentaux, selon les Procureurs rencontrés en **Lot et Garonne** et dans les **Landes**. Il s'agit notamment des infractions en matière d'hygiène et de sécurité, des atteintes à la dignité des personnes, du droit syndical (discrimination,...), de l'entrave ou de l'atteinte au fonctionnement des

⁵⁵ Il s'agirait, par exemple, d'économies résultant du défaut d'achat de matériel de protections individuelles ou collectives...

institutions représentatives du personnel (surtout s'agissant du C.H.S.C.T.) et des conditions de travail et d'hébergement. Pour le **Vice Procureur en charge du Droit du travail de Bordeaux**, il s'agirait plus spécifiquement du respect de la sécurité dans le monde du travail, de « l'existence d'un cadre relationnel normal excluant l'arbitraire » du pouvoir patronal, assurant une « sécurité juridique » (travail dissimulé, travail clandestin, exploitation, atteinte à la dignité des personnes, ...) et un « caractère sain aux relations contractuelles ». Peut-être en raison des spécificités locales du monde viticole, le **Procureur de Libourne** retient, quant à lui, comme « véritable atteinte aux Droits de l'Homme » le seul travail illégal.

Unanimement, les parquetiers d'Aquitaine rencontrés affirment prendre en compte l'atteinte à des droits sociaux fondamentaux dans le tri qu'ils font des procès-verbaux qu'ils reçoivent. Le **Procureur de Mont-de-Marsan** indique, quant à lui, leur réserver un « traitement plus diligent ». Cependant, de façon commune ou personnelle, il ne semble être fait une hiérarchisation des atteintes à des droits fondamentaux ; le **Procureur de Libourne** mentionne opérer un tri, qu'il qualifie lui-même d'« empirique », entre atteintes aux personnes et « infractions plus administratives ». Pour sa part, le **Substitut du Procureur de Périgueux** tient à déplorer le « défaut de hiérarchisation » des infractions en matière de droit du travail, toutes les infractions étant « mises sur le même plan », sans distinction entre les infractions graves (méritant une poursuite pénale classique : comparution devant les Magistrats du siège) et les infractions moins importantes (pouvant être traitées par le délégué du Procureur).

4. Une existence aléatoire d'une politique pénale en matière de travail

Les **parquetiers de Libourne** et de **Périgueux** soutiennent que « toutes les procédures pénales transmises par les services d'Inspection du travail sont traitées pénalement », quelque soit la nature du traitement accordé⁵⁶, ils précisent néanmoins qu'il n'existe « pas de politique pénale à proprement parler ». Il semblerait que le faible nombre de procès-verbaux en matière de droit du travail en soit la cause principale à Libourne. Par ailleurs, il n'y aurait pas, selon le Parquet de Libourne, de distinctions ou de priorités différentes entre le Procureur, le Procureur général, et le Ministère de la Justice dans la mesure où le rôle du Parquet s'analyse en une « déclinaison locale des directives nationales ». Le **Procureur de Libourne** affirme, pour sa part, qu'il souhaiterait que les agents de contrôle essaient de trouver un équilibre et de « relativiser » les infractions qu'ils constatent dans l'entreprise. Il estime enfin que « le Parquet doit être là aussi pour réguler les flux ». Dans une autre approche les parquetiers de **Bordeaux** et de **Marmande** estiment qu'il existe une spécificité et des enjeux particuliers liés aux infractions au droit du travail. Ils soulignent la nécessité de définir une politique pénale en la matière.

⁵⁶ Poursuite pénale devant le Tribunal ou recours aux « mécanismes alternatifs aux poursuites ».

Bien que le **Vice Procureur de Bordeaux** considère qu'il n'existe pas véritablement de politique pénale en matière de droit du travail du Ministère de la Justice, il estime que ses axes principaux doivent s'articuler autour des actions de la Délégation Interministérielle à la Lutte contre le Travail Illégal (D.I.L.T.I.) en matière de travail clandestin. Il souligne que le Parquet n'étant qu'un « point de passage », son « action n'a de sens que par rapport aux Magistrats du siège et aux services qui lui fournissent les procès-verbaux ». Quant au **Procureur de la République de Marmande**, il entend mener une politique pénale en matière de droit du travail qui se traduirait par la poursuite systématique des procès-verbaux de l'Inspection du travail, surtout s'agissant de ceux consécutifs à la survenance d'un accident du travail. Par ailleurs, une re-dynamisation voire une « réinitialisation » du C.O.L.T.I. serait engagée conjointement avec le Parquet d'Agen, en raison de l'importance (dans le département du Lot-et-Garonne) des infractions en matière de travail illégal et de fraude organisée. La politique pénale du **Parquet de Mont-de-Marsan** se traduit, quant à elle, nettement par une stratégie établie dans le cadre du C.O.L.T.I. et en accord avec les services d'Inspection du travail. Estimant avoir, lui aussi, « son rôle à jouer », le Parquetier de Mont-de-Marsan préconise l'organisation d'enquêtes stratégiques portant sur des secteurs ciblés préalablement. Il s'agit actuellement, d'une part, des actions classiques du C.O.L.T.I. telles que les « opérations coup de poing » menées dans certains domaines (transports, commerce et travail saisonnier) et, d'autre part, d'orientations spécifiques auxquelles il tiendrait particulièrement et qu'il aurait initiées, notamment dans le secteur de la main d'œuvre agricole ou dans celui du « ramassage des volailles »⁵⁷. Ces opérations « menées de concert » avec les corps de l'Inspection du travail ne seraient « pas une stratégie quantitative », mais chercheraient « avant tout à être qualitatives »⁵⁸. En outre, il souligne que la « politique de la peine » qu'il préconise se traduit par le recours à des mesures à caractère réel : il s'agit de la saisie, de la confiscation, de l'affichage de la décision de justice (afin d'en assurer la publicité). Il est, de plus, favorable à l'association des syndicats de salariés ou des organisations patronales pour les constitutions de parties civiles⁵⁹.

B] LES VARIABLES DE LA DECISION DE TRAITEMENT DU PARQUET

Si la décision de traitement de la procédure transmise par les services d'Inspection du travail au Parquet dépend de critères déterminants (1), de multiples raisons sont à l'origine de l'absence de

⁵⁷ Dans ce secteur, la multiplication d'entreprises personnelles ayant recours à une importante part d'activité illicite, de salariat non déclaré, etc. aboutirait à la constitution d'une « véritable filière d'immigration clandestine ». Il souligne que, dans cette affaire de droit du travail, pour la première fois en France le Groupe d'Intervention Régional (G.I.R.) a été activé.

⁵⁸ Par ailleurs, les axes de la politique pénale du Parquet de Mont-de-Marsan s'articulent autour de la nécessaire caractérisation de l'infraction constatée, le développement de stratégies dans des secteurs économiques peu défrichés, la transmission de dossiers lourds au Tribunal Correctionnel et le développement de « mesures alternatives » au classement sans suite.

⁵⁹ Pour l'instant, seuls les syndicats de salariés ont accepté de se constituer partie civile, alors que les organisations patronales, au titre de la concurrence déloyale par exemple, auraient également grand intérêt à le faire.

poursuites pénales par le Parquet (2). Le recours à diverses alternatives aux poursuites, utilisé comme une « troisième voie » est en effet préconisée par les Parquetiers (3).

1. Les critères déterminants de la décision de poursuite

Les critères qui déterminent la décision de poursuite prise par le Parquet sont guidés par des éléments de traitement proprement dits (a) ainsi que par la prise en compte du trouble à l'ordre public (b).

a) Les éléments de traitement proprement dits

Si la caractérisation de l'infraction est indiquée comme seul critère de traitement des infractions au droit du travail par le **Substitut du Procureur de Périgueux**, le **Vice Procureur de Bordeaux** énumère, quant à lui, plusieurs variables. Il s'agirait, d'une part, de l'ancienneté et de la gravité des faits constatés⁶⁰, d'autre part de la mise en cause d'une responsabilité pénale, et enfin du « contexte judiciaire » proprement dit de l'infraction. Une telle prise en compte d'éventuels antécédents de l'entreprise est également mentionnée par le **Procureur de Marmande**. Il peut s'agir aussi bien de signalement, verbalisation, condamnation ou « alternative aux poursuites »⁶¹ antérieurs. En outre, le **Procureur de Libourne** mentionne l'importance de la preuve d'une intention délibérée d'enfreindre la réglementation du travail, même si le contexte de l'entreprise et de production de l'infraction reste déterminant. L'éventuel impact médiatique du dossier ne serait pas lui-même à négliger dans le traitement accordé aux infractions.

b) L'appréciation du trouble à l'ordre public

S'agissant du trouble à l'ordre public, le **Vice Procureur de Bordeaux** relève, à juste titre, qu'il s'agit d'une « notion contestée alors que pourtant il s'agit d'une notion incontestable ». Cependant, la définition du concept serait laissée à la faculté d'appréciation du Magistrat en charge de l'interprétation de la Loi ; celui-ci devrait en définir les contours « à partir d'éléments précis, dans un contexte particulier ». Mais le trouble à l'ordre public dépasse la question de l'atteinte aux droits d'un individu donné et concerne la société. Le **Procureur de Libourne** qualifie, quant à lui, le concept de trouble à l'ordre public de « relatif, ténu et subjectif » dans la mesure où il varierait en fonction de la localisation et dépendrait de la « médiatisation » de l'affaire. Dans le même ordre d'idées, le **Procureur de Marmande** souligne pour sa part que ce concept recouvrirait les situations pour lesquelles il y aurait un « retentissement important provoquant un émoi dans la population ». A titre d'exemple, l'ensemble des parquetiers rencontrés a mentionné la survenance d'un accident du travail comme étant une situation troublant l'ordre public ou plus largement constituant une atteinte majeure à la sécurité physique des

⁶⁰ Ces faits portent-ils préjudice à un individu ? Ont-ils affectés la société dans son ensemble ?

⁶¹ Plus communément qualifiée de « *classement sous conditions* ».

personnes. La fraude organisée, la sous-traitance (**Mont-de-Marsan**) ainsi que les débordements à l'issue de conflits sociaux (**Périgueux**) sont également mentionnés.

2. Les raisons de l'absence de poursuites pénales

Les causes de l'absence de poursuites pénales par le Parquet sont multiples et tiennent parfois à son « autocensure » (a) ou à son impossibilité matérielle de poursuivre systématiquement toutes les procédures pénales transmises par l'Inspection du travail (b).

a) L'« autocensure » du Parquet

Seul le **Procureur de Bordeaux** reconnaît « s'autocensurer » dans sa décision de poursuivre ou non une infraction, et ce dans la mesure où il « s'insère dans un cadre dans lequel il doit obtenir un résultat ». Si le **Procureur de Libourne** affirme ne jamais « s'autocensurer », il admet néanmoins que dès lors qu'il a le sentiment que l'infraction ne sera pas caractérisée de façon évidente, du moins pour les juges, et qu'un doute subsistera dans leur esprit, il préfère que celui-ci profite alors à la personne mise en cause. Les autres parquetiers interrogés en Aquitaine réfutent catégoriquement une éventuelle « autocensure » tantôt en invoquant l'indépendance de la justice (**Marmande**), tantôt au regard de la faiblesse du volume de procédures en matière de droit pénal du travail.

b) L'impossibilité matérielle de la poursuite pénale systématique

A l'instar des autres Procureurs de la République rencontrés en Aquitaine, celui de **Bordeaux** estime que « le Parquet n'est pas le comptable des deniers de l'Etat dans les poursuites et les classements ! ». Ainsi une quelconque prise en compte d'une éventuelle approche comptable, notamment relative au coût de l'audience, serait unanimement rejetée. Toutefois, *in fine*, les Procureurs rencontrés précisent qu'il faut prendre en compte le fait qu'ils ne peuvent pas tout poursuivre pénalement de manière systématique. Disposant, à ce niveau-là, d'un pouvoir d'appréciation en opportunité, ils recourraient à des « mécanismes alternatifs aux poursuites », plus communément dénommés « classement sous conditions » par les services de l'inspection du travail.

Il y aurait ainsi, selon le **Procureur de Marmande**, deux critères de classement sans suite : le défaut de caractérisation de l'infraction et la prescription de l'action publique. L'inopportunité des poursuites serait un argument dont il n'userait jamais. Dans tous les autres cas, les procès-verbaux transmis en matière de Droit du travail feraient l'objet, soit d'une décision de poursuite, soit d'une procédure d'« alternative aux poursuites ». Le **Procureur de Mont-de-Marsan** souligne, lui aussi, la mise en place⁶² de « mécanismes alternatifs » dont le but serait de « n'envoyer devant le Tribunal que les affaires qui le méritent » et cela afin de ne présenter aux Magistrats du siège que des « dossiers

⁶² Depuis novembre 2002, au sein de ce Parquet.

lourds », lors d'audiences spécialisées⁶³. Une telle démarche lui permettrait d'apporter une réponse pénale systématique et donc de ne jamais classer de dossiers (surtout en opportunité), dès lors que l'infraction est caractérisée. Quant au **Substitut du Procureur de Périgueux**, il indique qu'en général « toutes les infractions correctement caractérisées sont poursuivies » mais, elles aussi, selon des modalités diverses.

3. Les alternatives aux poursuites comme « troisième voie »

La « troisième voie » utilisée par les parquetiers en cas d'absence de poursuite pénale consiste en la pratique du classement « sous-conditions » (a), consolidée par celle de la condamnation automatique en cas de réitération (b). Leur appréhension de la mise en place d'outils alternatifs, tels que les amendes administratives, est quant à elle mitigée (c).

a) Les procès-verbaux dits « classés sous-conditions »

Une nette distinction doit être effectuée entre les procès-verbaux classés sans suite et ceux « classés sous conditions ». Il s'agit en fait « d'alternatives aux poursuites » - plus communément dénommées « troisième voie » par les parquetiers - qui, contrairement au « classement sec », apportent une « réponse pénale » au procès-verbal transmis. Cette « troisième voie » se traduit en Aquitaine par la mise en place de trois grands types de procédures alternatives : le rappel à la loi par le délégué du Procureur, le classement pour régularisation sur demande du Parquet (ou « rappel conditionnel »), et l'obligation pour les employeurs de suivre des stages de formation auprès d'organismes tels que la C.R.A.M.A. ou l'O.P.P.B.T.P., essentiellement dans le secteur du bâtiment.

Les **Procureurs de Marmande** et de **Libourne** soulignent l'existence de la médiation qui serait toutefois une alternative peu utilisée en raison de son inadéquation au Droit pénal du travail, à l'exception des cas de harcèlement. Le **Substitut du Procureur de Périgueux**, quant à lui, soulève la possibilité de mise en œuvre de la « composition pénale »⁶⁴. Cette dernière, potentiellement utilisable en matière de droit pénal du travail, consisterait - à la condition initiale que l'auteur de l'infraction reconnaisse les faits - en une transaction passée entre le Procureur (ou son délégué) et le contrevenant ; la finalité étant de convenir d'une sanction (amende, stage...) que le Président du Tribunal validera si la proposition lui convient. Il s'agirait « d'une voie encore plus rapide et efficace » puisque le contrevenant évite ainsi un procès s'il exécute les mesures définies. A propos du « rappel à la loi » ou de la « régularisation sous contrôle », le **Procureur de Mont-de-Marsan**, confie cette mission à trois délégués qui sont en liaison avec l'Inspection du travail, l'U.R.S.S.A.F. et la M.S.A.

⁶³ L'instauration d'un « semblant de jurisprudence » est par ailleurs escomptée.

⁶⁴ Il envisage d'ailleurs la possibilité de le mettre en place et d'en exploiter les modalités.

La procédure de recours au délégué du Procureur recueille un avis favorable de l'ensemble des Procureurs rencontrés en Aquitaine, en raison à la fois de son caractère solennel et de sa rapidité. On souligne tout particulièrement qu'elle permet la possibilité d'apporter une réponse pénale à des affaires qui, à défaut, auraient certainement fait l'objet d'un « classement sec ».

b) La condamnation automatique en cas de réitération

En cas de « réitération », c'est-à-dire d'infraction commise postérieurement au recours au délégué du Procureur pour une infraction identique ou différente – les **parquetiers de Périgueux et Marmande** estiment que la condamnation du contrevenant doit être automatique. Le Parquet de **Marmande** souligne par ailleurs qu'il serait alors légalement possible de poursuivre également l'employeur pour la première infraction constatée. Quant à ceux de **Gironde**, ils ne préconisent pas la condamnation systématique dans la mesure où « tout dépend des circonstances de la réitération », mais ils précisent qu'un « traitement particulier, plus fouillé » sera réservé, surtout si l'infraction est constatée dans le même domaine.

c) L'hypothèse de création d'amendes administratives

Si le **Procureur de Libourne** ne voit pas d'inconvénients à la mise en place d'outils alternatifs telles que les amendes administratives, réservant les procès-verbaux aux infractions les plus graves, les autres Procureurs rencontrés en Aquitaine n'y sont pas favorables. Selon le **Procureur de Marmande**, la notion d'« amende », désignant une peine, « est et doit rester du domaine de la Justice ». Bien qu'une telle pratique faciliterait nettement la tâche des Parquets, il considère tout de même que « chacun doit rester à sa place ». Dans l'optique d'une « bonne acceptation de la peine », le **Vice Procureur de Bordeaux** souligne que « l'administration ne doit pas avoir le pouvoir de transaction » dans la mesure où cela pourrait déboucher sur une « mauvaise perception de la peine infligée » au contrevenant.

Le **Procureur de Mont-de-Marsan** mentionne la mise en oeuvre et le succès d'une « politique de sanctions civiles » en collaboration avec divers partenaires, notamment les services fiscaux (contrôles fiscaux externes), l'U.R.S.S.A.F. (redressement), la M.S.A. (redressement), la D.D.T.E.F.P. ou l'I.T.E.P.S.A. (refus d'aide) et la Préfecture (refus de conclusion de contrats publics, par exemple).

C] LES SUITES JURIDICTIONNELLES DU PROCES-VERBAL

Les suites juridictionnelles du procès verbal transmis au Parquet peuvent être caractérisées notamment par les enjeux qui sont attachés à l'audience (1). Le bilan du traitement juridictionnel des procès verbaux « audiencés » est quant à lui contrasté (2).

1. Les enjeux de l'audience

L'organisation d'audiences « groupées » ou « spécialisées » (a) ainsi que l'assistance à ces audiences (b) constituent aux yeux des parquetiers rencontrés des éléments d'importance.

a) Les audiences « groupées » ou « spécialisées »

Les parquetiers de **Bordeaux et de Mont-de-Marsan** seraient apparemment les seuls en Aquitaine à organiser des audiences dites « groupées ». Le **Procureur de Mont de Marsan** souligne que, depuis deux ans, il organise des audiences « groupées » et « semi-spécialisées »⁶⁵ en droit pénal du travail. Les avantages de telles audiences s'articuleraient autour du gain de temps et de la possibilité pour les agents de contrôle d'assister aux audiences. Il remarque que la presse s'intéresse davantage aux affaires de droit du travail depuis la mise en place de ces audiences spécialisées. Outre le relais médiatique, le relais des syndicats serait relativement intéressant dans la mesure où ils seraient désormais eux-mêmes présents. Pour le **Vice Procureur de Bordeaux**, l'avantage tiendrait à une meilleure sensibilisation du Tribunal et à la possibilité d'induire une ligne jurisprudentielle claire sur un contentieux précis. Le **Procureur de Mont-de-Marsan** souligne toutefois l'inconvénient majeur des audiences groupées qui donneraient parfois au Tribunal une vision trop globale des infractions qui aboutirait à des décisions relativement identiques et souvent des condamnations de trop faible niveau, à des relaxes notamment.

Bien que le **Procureur de Libourne** se dise favorable aux audiences « groupées », en raison de la meilleure sensibilisation qui en découlerait pour les Magistrats du siège, la faiblesse du nombre de procédures transmises en matière de droit du travail l'empêcherait d'en organiser. Il fait toutefois observer que le regroupement des affaires de droit du travail peut comporter le risque d'une certaine déculpabilisation des employeurs qui se retrouvent alors uniquement entre « délinquants patronaux ». L'objectif de ne pas amoindrir l'impact moral sur l'employeur, fait aussi préférer au **Procureur de Marmande** une diversification des affaires à « audiencer ». C'est aussi le choix du **Substitut du Procureur de Périgueux** mais dans l'objectif très personnel de ne pas participer à des audiences qu'il juge « déprimantes ! »

⁶⁵ En effet, les affaires de Droit du travail seraient regroupées lors d'une même audience mais éventuellement parmi d'autres affaires également ; il ne s'agit donc pas d'audiences exclusivement réservées aux affaires de Droit du travail.

b) L'assistance aux audiences

La présence aux audiences de l'agent verbalisateur est recommandée de façon systématique par le **Procureur de Mont-de-Marsan**. Elles auraient 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 du siège dans la mesure où les agents de contrôle peuvent leur fournir des explications complémentaire quant au contexte, aux enjeux, à l'impact et la gravité de l'infraction... Le **Vice Procureur de Bordeaux**, plus que sur la présence de l'agent verbalisateur, estime souhaitable celle d'un représentant de l'Administration du travail, si possible toujours le même, ayant la « culture de l'audience ». Qu'il s'agisse de la présence de l'agent verbalisateur ou d'un représentant de l'Administration du travail, les **parquetiers de Libourne, Périgueux et Marmande**, ne l'estiment nécessaire « qu'aux audiences des dossiers les plus importants et compliqués ». Le **Procureur de Libourne** observe toutefois que les Magistrats du siège ne seraient pas toujours favorables ou disposés à entendre l'agent verbalisateur au cours de l'audience « lorsque, par exemple, le témoignage de ce dernier n'apporterait aucun élément supplémentaire au débat ».

2. Le bilan du traitement juridictionnel

Les Procureurs rencontrés en Aquitaine indiquent qu'il existerait, « comme partout ailleurs, une part de critères subjectifs » liés à la sensibilité personnelle du Magistrat mais aussi à leur méconnaissance de la « culture » de l'entreprise. On souligne au passage le souci de doter les futurs Magistrats d'une véritable « connaissance du monde de l'entreprise » qui animerait actuellement l'Ecole Nationale de la Magistrature.

Les parquetiers rencontrés, à l'exception de celui de **Libourne**⁶⁶ déplorent la longueur des délais de jugement. La cause en serait, selon le **Procureur de la République de Marmande**, une augmentation du contentieux sans rapport avec les moyens à disposition, ainsi qu'une particulière technicité du droit du travail.

⁶⁶ Sous réserve d'une durée d'enquête complémentaire (expertise...), le Parquetier de Libourne précise qu'en général les délais de jugement sont courts.

Dans l'ensemble, le bilan du traitement juridictionnel des procès-verbaux « audiencés » serait contrasté. Alors que le **Parquet de Marmande** indique faire rarement appel des décisions rendues par les juges, sauf en cas de relaxe, celui de **Bordeaux** ne serait pas satisfait de ce traitement juridictionnel et souhaiterait suivre assidûment les grands dossiers (accident du travail mortel, travail illégal...) en s'intéressant tout particulièrement à l'exécution de la sanction pénale. Le bilan serait mitigé à **Mont de Marsan**, dans la mesure où malgré quelques « sous-condamnations », le traitement juridictionnel des procès-verbaux « audiencés » aboutirait parfois à des condamnations importantes, avec notamment au maximum un mois de prison ferme. Enfin, il semblerait selon le **Substitut du Procureur de Périgueux** qu'une « incompréhension totale » existe entre les Magistrats, qui méconnaîtraient le monde du travail, et l'Inspection du travail qui, elle, serait spécialisée dans la maîtrise de la réglementation.

III – LE PARQUET ET L'INSPECTION DU TRAVAIL

Compte tenu du faible volume d'infractions au droit du travail transmises au Parquet et eu égard au traitement juridictionnel de ces infractions, le regard que ces derniers portent sur l'activité de l'Inspection du travail (A) ainsi que les relations qu'entretiennent ces deux Administrations (B) ont attiré notre attention au cours de cette étude.

A] REGARDS SUR L'INSPECTION DU TRAVAIL

Le regard porté par les parquetiers se caractérise par la perception que ces derniers ont du fonctionnement des services de l'Inspection du travail (1) ainsi que sur leur analyse de la qualité des procès-verbaux qui leur sont transmis (2).

1. La perception du fonctionnement de l'Inspection du travail

Les parquetiers rencontrés en **Gironde** se disent respectueux de l'indépendance et du pouvoir d'appréciation des situations en opportunité reconnus par la Convention n°81 de l'O.I.T. aux agents de l'inspection du travail considérant toutefois que résident ici « à la fois l'intérêt et la difficulté de leur travail ». Le **Procureur de Marmande** se montre moins compréhensif en estimant que « toutes les infractions constatées devraient être relevées par procès-verbal ou au moins faire l'objet d'un avertissement afin d'en laisser une trace écrite ». En revanche, le **Substitut du Procureur de Périgueux** considère qu'il existerait « au contraire un défaut d'indépendance » et une « forte association avec les syndicats » qui déboucheraient sur une dégradation de la perception de l'action de l'Inspection du travail : « Une plus grande indépendance vis-à-vis des syndicats donnerait plus d'intérêt à leurs procès-verbaux ».

Quant à la perception du fonctionnement des services d'inspection du travail, les avis sont manifestement partagés. On ne s'étonnera pas que le **Substitut du Procureur de Périgueux** en ait une vision assez négative. Le **Procureur de Mont-de-Marsan** avoue, pour sa part, en avoir une « appréciation très positive » dès lors qu'ils auraient « accepté de se plier à la volonté et aux exigences » du Parquet et de s'associer à la dynamique d'action initiée par ce dernier. Quant au **Vice Procureur de Bordeaux**, il insiste sur la « nécessaire complémentarité » des deux administrations, bien qu'elles soient très différentes dans leurs modes de fonctionnement, d'organisation comme dans leurs finalités.

Quant au recours par l'Inspection du travail à certains outils, les opinions des parquetiers rencontrés sont quelquefois tranchées, plus généralement empreintes d'une certaine retenue. Le **Procureur de Marmande** est ainsi le seul à estimer que l'usage du procès-verbal devrait être banalisé. Tous les autres Procureurs préconisent une utilisation « adaptée, réfléchie ». En effet, cet outil pénal « lourd » mériterait d'être réservé aux infractions les plus graves ou aux hypothèses de persistance d'infractions malgré l'intervention prolongée de l'agent de contrôle. Il s'agirait, selon le **Vice Procureur de Bordeaux**, d'une « guerre », d'une « stratégie », dont « le pénal est l'arme extrême ».

Par ailleurs, le recours au signalement de l'article 40 du Code de procédure pénale, en tant qu'alternative au procès-verbal, est considéré comme une « aberration juridique » par le **Procureur de Marmande**. En revanche, il est accueilli avec plus d'indifférence et de détachement par les autres parquetiers. Le **Procureur de Mont-de-Marsan** n'aurait constaté qu'un usage « modéré » voire « marginal » de ce signalement, celui de **Périgueux** semblerait ne pas y être défavorable.

2. La qualité des procès-verbaux transmis

Tout en affirmant unanimement l'importance de la formalisation et de la qualité rédactionnelle des procès-verbaux des services de l'Inspection du travail, les parquetiers rencontrés précisent qu'il ne s'agit évidemment pas de leur unique critère de traitement des dossiers. Bien plus, le **Procureur de Libourne** précise que s'il s'agit d'un élément « appréciable », la qualité rédactionnelle ne serait pas une variable importante du traitement réservé aux procès-verbaux qu'il reçoit. Néanmoins, on fait état de certaines attentes.

Au titre de la forme, les parquetiers mentionnent communément un certain nombre d'exigences : le procès-verbal doit faire preuve de **clarté** et de **précision** afin de faciliter la compréhension des constats établis, des textes invoqués et des enjeux de la procédure. Le **Vice Procureur de Bordeaux** souligne l'importance de la clarification de la « technicité de la matière » dans un souci pédagogique à l'égard des tiers amenés à prendre connaissance du procès-verbal⁶⁷. Toutefois, pour certains (**Marmande** et **Périgueux**), la concision du procès-verbal semble être de rigueur. « Plus c'est long, moins on le lit ! ». C'est probablement l'une des raisons pour laquelle, l'utilisation des annexes est unanimement souhaitée par les parquetiers rencontrés, à l'exception de celui de **Périgueux** qui affirme « Je n'en vois pas l'intérêt ! ». Pour les autres parquetiers « sans toutefois imposer au lecteur un perpétuel renvoi entre le procès-verbal et les annexes »⁶⁸, l'intérêt serait de constituer un dossier complet, de joindre au procès-verbal les textes juridiques visés, la jurisprudence, les courriers échangés, ainsi que l'ensemble des pièces qui pourraient éclairer les Magistrats du siège. Le **Vice Procureur de Bordeaux** souligne par ailleurs « qu'abondance de biens ne nuit pas » surtout s'agissant des textes qui prouvent ainsi que l'Inspection du travail « s'inscrit dans la légalité ».

⁶⁷ Il s'agit notamment du Parquet ainsi que des Magistrats du siège qui sont des juges professionnels, amenés à juger sur tous les domaines sans en être des spécialistes. Il déplore, de plus, la formation défailante des Magistrats à ce niveau là.

⁶⁸ Selon les recommandations du Procureur de la République de Libourne.

Au titre du fond, outre le nécessaire exposé des faits, la caractérisation de l'infraction, l'argumentation et la qualification juridique, la plupart des parquetiers rencontrés (**Libourne, Mont-de-Marsan et Périgueux**) soulignent l'importance de la description du contexte économique et social, local ou régional, de l'entreprise en cause et de la commission de l'infraction. Il en va de même du « contexte judiciaire » de l'infraction, des antécédents, tout particulièrement pour le **Vice Procureur de Bordeaux**. Le « préalable à la verbalisation » serait également un élément à intégrer dans le corps du procès-verbal. Ainsi, les observations et rappels du droit faits par l'agent de contrôle antérieurement à l'établissement du procès-verbal feraient partie intégrante, selon les parquetiers interrogés en Aquitaine, des éléments de contexte de l'infraction qu'il incombe à l'agent verbalisateur de préciser, soit dans le corps du procès-verbal, soit dans le courrier de transmission. Le **Vice Procureur de Bordeaux** souligne par ailleurs l'intérêt de savoir que l'employeur s'est délibérément mis en marge de la légalité. Afin d'éclaircir le dossier, les **Procureurs de Libourne et Mont-de-Marsan** préconisent, en outre, d'indiquer les enjeux de la verbalisation et les impacts de l'infraction que ce soit dans le corps du procès-verbal ou au sein du courrier de transmission adressé par le Directeur départemental.

L'identification de la personne responsable pénalement de l'infraction relevée par procès-verbal correspond à une forte attente de certains parquetiers (**Bordeaux, Marmande et Mont-de-Marsan**). Les agents verbalisateurs devraient alors « s'attacher à vérifier l'existence ainsi que la validité d'éventuelles délégations de pouvoir ». On insiste parfois plus précisément sur l'indication du statut juridique de la structure sociale verbalisée (**Mont-de-Marsan**).

Les parquetiers rencontrés, à l'exception de celui de **Périgueux**⁶⁹, estiment que les observations et arguments mis en avant par l'employeur doivent être intégrés au procès-verbal. Ce type d'informations est véritablement souhaité par le **Procureur de Libourne**, afin qu'un « véritable débat clair et constructif » puisse être instauré lors de l'audience. Le **Procureur de Mont-de-Marsan** souligne, pour sa part, que le procès-verbal doit comporter un maximum d'éléments d'analyse et d'aide à la décision notamment l'état et l'évolution de la jurisprudence et des commentaires doctrinaux.

Si certains Procureurs (**Bordeaux**) tiennent particulièrement à la précision des derniers éléments connus sur l'entreprise - entre la date de clôture du procès-verbal et la date d'audience - d'autres reconnaissent, d'une part, l'intérêt de situer l'éventuel contexte de « réitération »⁷⁰ (**Mont-de-Marsan**) et estiment, d'autre part, qu'effectivement la communication des derniers éléments connus sur l'entreprise, entre la date de clôture du procès-verbal et la date d'audience « peut donner une coloration spéciale au procès-verbal ». Le **Procureur de Marmande** limite, pour sa part, ses propos aux hypothèses de persistance de l'infraction malgré la verbalisation. Il précise en effet que la

⁶⁹ Celui-ci ne voit pas l'intérêt d'une telle information dans la mesure où l'audition de l'employeur - effectuée par les services de police judiciaire - permet à ce dernier de s'exprimer librement sur le dossier.

⁷⁰ En cas de survenance d'une nouvelle infraction après la verbalisation, notamment.

constatation d'une autre infraction, différente de celle qui a été relevée par procès-verbal, ne nécessiterait pas systématiquement une information du Parquet.

En toute hypothèse, suite à la transmission d'un procès-verbal, les parquetiers d'Aquitaine font procéder à une enquête de police judiciaire complémentaire. Les raisons invoquées sont diverses et ne remettraient nullement en cause la force probante reconnue aux constatations des agents de l'Inspection du travail. En effet, outre le caractère « obligatoire » de ces enquêtes, le **Procureur de Marmande** mentionne que les Magistrats du siège y sont attachés. Par ailleurs, les informations recueillies par les agents de police judiciaire seraient d'une toute autre nature que celles pouvant être retenues lors d'une procédure administrative⁷¹. De plus, l'audition de l'employeur par les services de police judiciaire permettrait au mis en cause, selon le **Procureur de Libourne**, de « s'exprimer librement avec ses propres mots ».

Si, dans le souci de faciliter la procédure d'enregistrement du procès-verbal, les **parquetiers de Périgueux et Marmande** souhaitent la mention du code de l'infraction⁷², ils soulignent néanmoins, conjointement avec leur homologue de **Libourne**, la qualité des procès-verbaux qu'ils ont eu l'occasion de traiter depuis leur prise de fonction. Ces derniers seraient « plutôt bien rédigés et bien construits » par les agents d'Inspection du travail.

De façon générale, hors la qualité intrinsèque du procès-verbal, les parquetiers d'Aquitaine rencontrés précisent unanimement que « le temps fait perdre de l'intérêt au procès-verbal ». Il y a donc indéniablement un enjeu quant aux délais de transmission. Si le **Procureur de Libourne** constate toutefois que les longs délais concernent essentiellement des procédures émanant de services autres que ceux de l'Inspection du travail et sur lesquelles cette dernière doit émettre un avis, le **Procureur de Mont-de-Marsan** souligne, pour sa part, ne pas avoir constaté d'important délai de transmission.

Enfin, la transmission par la hiérarchie de l'Inspection du travail de procès-verbal avec des annotations négatives serait une hypothèse « extrêmement marginale » ; l'appui positif d'une procédure, qu'elle émane d'ailleurs de la hiérarchie ou des agents verbalisateurs, semblerait quant à lui aussi rare⁷³ que retenu.

⁷¹ Il s'agirait par exemple d'éléments portant sur la personnalité du contrevenant notamment.

⁷² Ce code est généralement désigné sous l'appellation de Code N.A.T.I.N.F.

⁷³ Le discours semble ici en contradiction avec celui de membres des services d'Inspection du travail rencontrés.

B] RELATIONS AVEC L'INSPECTION DU TRAVAIL

Le discours des parquetiers rencontrés fait apparaître une absence de relations institutionnelles entre les Parquets et les Directions départementales du travail en Aquitaine. Ceci n'empêche pas que soit mentionnée l'existence, à l'exclusion du **Parquet de Libourne**, de relations interpersonnelles ponctuelles, essentiellement dans le cadre des réunions des C.O.L.T.I. Le **Procureur de Marmande** exprime le souhait d'aller au-delà en instaurant des relations avec les agents de l'Inspection du travail afin d'échanger notamment sur les dossiers importants (contexte, enjeu, perception des agents...).

A propos des actions collectives et concertées de l'Inspection du travail, les **parquetiers de Périgueux** et de **Marmande** disent avoir été informés des actions collectives menées au niveau départemental⁷⁴. Le **Procureur de Libourne** aurait, lui aussi, été informé de ce type d'interventions professionnelles menées dans le cadre du C.O.L.T.I. Il souhaiterait être informé en amont ou en aval. Il reconnaît la pertinence d'une action collective « ciblée » en matière de contrôle, à côté des constats effectués ponctuellement par chaque agent d'inspection du travail et estime judicieux que les agents de l'Administration du travail se focalisent ponctuellement sur certaines directives nationales déclinées au niveau local. Des « audiences spécifiques » pourraient dès lors être intéressantes dans ce cadre prédéfini afin de sensibiliser les Magistrats du siège et d'aboutir à des condamnations plus conséquentes. Le **Procureur de Mont-de-Marsan** a été également informé d'actions collectives ; une tentative de coordination aurait été y compris amorcée, notamment en ce qui concerne les intermittents du spectacle. Enfin, le **Vice Procureur de Bordeaux** estime pertinent le développement d'actions collectives « ciblées » en matière de contrôle, corrélativement à des constats effectués ponctuellement. Il souligne l'intérêt d'une collaboration et une complémentarité dans un souci d'efficacité de l'action pénale. L'information, en amont de telles actions collectives menées par l'Inspection du travail enrichirait et améliorerait le travail du Parquet.

⁷⁴ Dans le cas de Périgueux notamment, l'information aurait été délivrée dans le cadre du C.O.L.T.I.