

**LES CAHIERS  
DU COMITÉ D'HISTOIRE**

**Hommage  
à  
Claude Chetcuti**

**Cahier n° 13**

**Décembre 2010**

**Comité d'histoire des administrations chargées du travail,  
de l'emploi et de la formation professionnelle.**

En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

Ministère du travail, de l'emploi et de la santé ; Paris 2010.  
ISSN n° 1628 – 2663

## Quelques instantanés



Photos groupe régional d'Ile de France du comité d'histoire (octobre 2009)



## SOMMAIRE

<b>Éditorial</b>	<b>p.7</b>
<b>Biographie</b>	<b>p.9</b>
<b>Témoignages</b>	<b>p.13</b>
<i>Françoise Bosman</i>	
<i>Yves Carcenac</i>	
<i>Jean-Denis Combrexelle</i>	
<i>Bernard Laurençon</i>	
<i>Daniel Lejeune</i>	
<i>Christian Lenoir</i>	
<i>Guy Pateau</i>	
<i>Michel Siguier</i>	
<b>Quelques écrits parmi d'autres</b>	<b>p.33</b>
<i>- Réflexions sur l'inspection du travail (Droit social 1976)</i>	
<i>- L'inspection du travail et la prévention des accidents du travail (Droit social 1977)</i>	
<i>- Les licenciements économiques : la pratique administrative (Droit social 1978)</i>	
<i>- Inspection du travail et contrôle de l'emploi (Droit social 1983)</i>	
<i>- Bref propos sur les modalités d'intervention de l'inspection du travail (Droit social 1983)</i>	
<i>- A propos de la Convention 81 (Revue française des Affaires sociales 1992)</i>	
<i>- Dernier manuscrit (décembre 2009)</i>	
<b>Bibliographie sélective</b>	<b>p.123</b>
<b>Remerciements</b>	<b>p.129</b>
<b>Publications du CHATEFP</b>	<b>p.133</b>



## Editorial

La richesse de l'homme que fut Claude Chetcuti et celle de son œuvre mériterait qu'un jeune historien s'y intéresse pour en faire une thèse. Plus modestement, dans cette édition des Cahiers du Comité d'Histoire, nous avons voulu marquer le premier anniversaire de sa disparition par quelques témoignages qu'ont bien voulu nous transmettre des hommes du terrain ou des responsables de l'administration centrale se retrouvant devant leurs propres souvenirs. On y relève autant d'affection que de respect. On y voit l'homme de conseil autant que le chef d'un service. On y découvre même, dans le récit savoureux d'un exercice d'évacuation du personnel que nous livre Guy Pateau, directeur du travail honoraire, que Claude Chetcuti, si prolix parfois, avait aussi de l'humour muet.

Il a rejoint l'IGAS en 1983, déjà nommé inspecteur général du travail, alors qu'elle n'était encore qu'un regroupement des deux inspections générales du secteur sanitaire et social (santé et sécurité sociale) et des inspecteurs généraux du travail, grade terminal de l'inspection du travail.

Son arrivée renforça l'enrichissement d'un service destiné à évaluer l'ensemble des politiques de santé publique et de cohésion sociale. Déjà, lorsque l'IGAS avait analysé la situation des personnes âgées, elle avait souligné que le sort réservé aux travailleurs les plus âgés dans l'entreprise était au cœur des politiques les concernant. En dépendaient les systèmes de retraite, les politiques de santé publique et des formes spécifiques de l'action sociale.

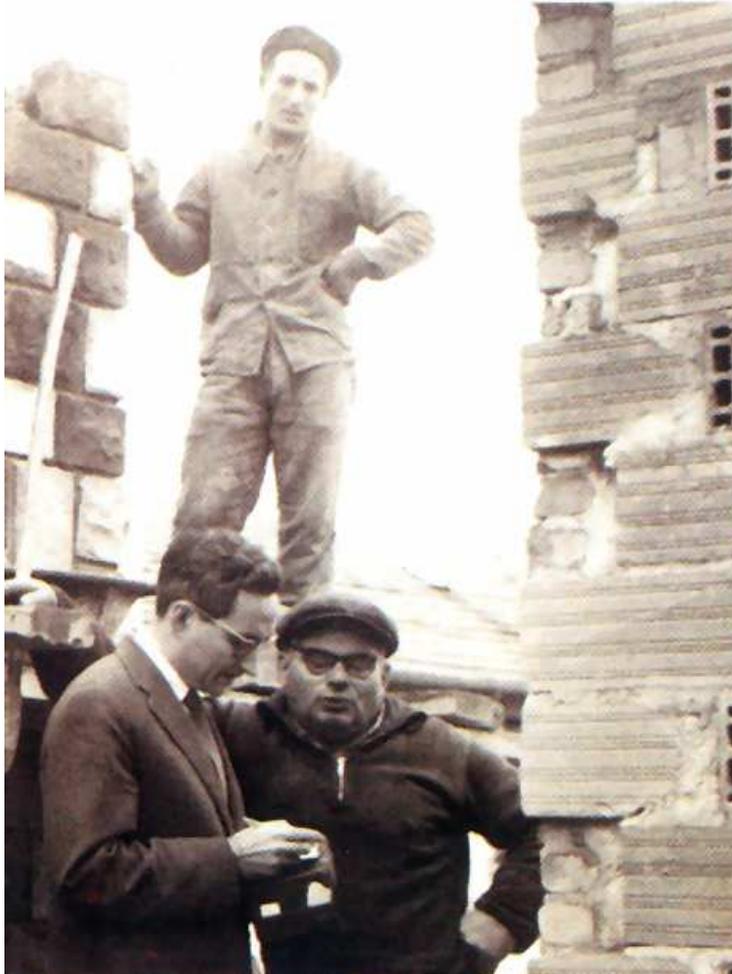
L'ouverture d'esprit de Claude Chetcuti, sa maîtrise du droit du travail, son expérience et celle des inspecteurs généraux du travail déjà présents dans le service constituèrent un facteur d'entraînement de ce qui tendait à devenir un ensemble et non une simple juxtaposition.

Que de soirées passées à réfléchir à cette évolution et à évoquer le comportement des hommes qui devaient la vivre dans le service ou dans son aire d'intervention. Son expérience me montrait une patience inattendue, une bienveillance que certains ont contestée le disant « dur ». Je ne l'ai connu dur qu'à l'égard de ceux que la modestie n'étouffait pas malgré un bilan médiocre.

Il a traduit ces qualités dans plusieurs rapports qui, près de vingt ans après, conservent un enseignement vivant. Je citerai plus particulièrement les « éléments d'une déontologie de l'inspection du travail » (décembre 1992) qui analysent avec une grande finesse l'évolution des modes d'intervention de l'inspection du travail en fonction de la propre évolution du droit du travail. De même, dans un rapport sur la réforme des procédures d'acquisition de la nationalité française (octobre 1992), tendant à accélérer les circuits de décision et à en clarifier les critères, il analyse une situation qui n'a guère changé : opacité des procédures ce qui entraîne une absence d'égalité dans le traitement des demandes, absence de clarté quant au niveau de décision ce qui accroît les délais de celle-ci, absence de doctrine partagée, l'idée d'intégration ayant tendance à remplacer celle d'assimilation.

Les analyses, les réflexions et les propositions que Claude Chetcuti a exprimées dans ces rapports comme dans ses articles doctrinaux ont gardé une jeunesse qui le laissent vivant parmi nous.

Michel Lucas  
Inspecteur général honoraire des affaires sociales  
Ancien Chef de l'IGAS



Claude Chetcuti, jeune inspecteur du travail, lors d'un contrôle de chantier (DR)  
"Diagonales" n°53

## Biographie



## Biographie de Claude Chetcuti

Né le **13 novembre 1929** à Alger,

Titulaire d'un DES de philosophie et d'un DES de sciences économiques

Admis au concours de contrôleur du travail et exerce en Algérie de **1954 à 1956**

Admis au concours d'inspecteur du travail en **1956** et affecté à Clermont Ferrand en **1957**

**1963** responsable de l'échelon régional de l'emploi (ERE) de Lille

**1965** chargé de mission auprès du préfet à la mission régionale, qui a précédé le secrétariat général à l'administration régionale (SGAR). Il reste responsable de l'ERE à temps partiel

**1967** directeur départemental du travail et de la main d'œuvre (DDTMO) de Côte d'Or

**1974** directeur départemental du travail et de la main d'œuvre du Haut-Rhin où il exerce quelques semaines puis du Nord à compter de l'été.

**1976** directeur régional du travail et de la main d'œuvre (DRTMO) de Picardie

**1979** directeur régional du travail et de l'emploi (DRTE) du Nord Pas de Calais

**1981** directeur régional du travail et de l'emploi d'Ile de France

**1982** inspecteur général du travail et de la main d'œuvre (IGTMO) à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS). Il conserve le poste de directeur régional d'Ile de France

**1983** rejoint l'IGAS à temps complet

**1986** chef de la mission centrale d'appui et de coordination des services extérieurs du travail et de l'emploi (MICAPCOR)

**1992** retour à l'IGAS

**1995** admis à faire valoir ses droits à la retraite

**1996** est à l'origine du comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (CHATEFP) qu'il présidera jusqu'en 2001

**2002-2007** président de l'association pour l'étude de l'histoire de l'inspection du travail (AEHIT).

Décédé le **17 décembre 2009** à Villeneuve d'Ascq (59)

*Claude Chetcuti a été sans aucun doute l'une des figures les plus marquantes du ministère du travail de ces cinquante dernières années. Durant toute sa carrière et même une fois à la retraite, divers acteurs institutionnels (cabinets ministériels, ministères et organismes) ont fait appel à lui pour réaliser des expertises et participer à des groupes de travail et de réflexion qui ont accompagné l'évolution du ministère et de ses services.*





Photo DRTEFP Nord- Pas de Calais

## **Témoignages**



## **Claude Chetcuti et son approche originale des archives.**

J'ai rencontré pour la première fois Claude Chetcuti peu après mon arrivée en 1985 à la Mission des Archives nationales placée auprès des Ministères sociaux. Je parcourais journalièrement les bureaux de deux ministères spécifiques, le Travail et la Santé, qui m'apparaissaient être de « monstrueux » producteurs d'archives en terme de quantités. Pour répondre aux demandes pressantes tant des cadres responsables que des collaborateurs techniques et administratifs, j'y « inventais » un document jusque là inconnu aux Archives nationales : le tableau de gestion. Ce document, visé de l'archiviste et du chef de bureau concerné comme le spécifiait le décret n°79-1067 de la loi sur les archives, répondait par avance aux questions simples : quelles sont les archives produites (typologie), quels sont leurs usages administratifs (délais d'utilité administrative), quels sont les sorts finaux (conservation pour l'histoire de manière intégrale ou échantillonnée, destruction décidée en commun) ? Pas loin de 400 tableaux de gestion furent réalisés entre 1985 et 1993, permettant aussi d'ailleurs – à partir du regard sur la production archivistique récente des Services centraux Travail et Santé – de rédiger plus facilement la publication *Patrimoine archivistique contemporain des Ministères sociaux*.

Parallèlement émergeait une demande pressante des collègues en Archives départementales et des services extérieurs Travail-Emploi eux-mêmes pour que des règles de bonne conservation soient mises en œuvre.

Avec Hervé Bastien, conservateur au Service technique de la direction des Archives de France, Claude Chetcuti assura la présidence du groupe de travail qui devait aboutir à la rédaction de la première circulaire de tri et de conservation des archives des services extérieurs du Travail et de l'Emploi en 1989. Nous avons tenu environ une dizaine de réunions animées et très instructives au Ministère du Travail. La nécessité de faire ce travail était évidente pour tout le monde, mais la grande question était que les actions de la vie administrative n'étaient pas focalisées sur la nécessité de tout conserver jusqu'au passage des archivistes, les plus mal servis puisqu'intervenant a posteriori du processus de la production documentaire.

A plusieurs reprises, les débats furent épiques, Claude Chetcuti plaidant pour l'action et donc le recouvrement obligé des traces. Pour nous faire comprendre la rapidité des activités administratives, notamment dans le domaine de l'emploi, il s'attacha longuement d'abord aux défaillances : les oublis, les non-dits et les non-écrits, les destructions volontaires ou non, les contraintes matérielles négatives (locaux et personnels), les outils de communication volatiles (fax et téléphone annonçant les messageries électroniques à venir), les négligences de gestion, la méconnaissance du rebondissement des archives dans une autre vie : celle des historiens et des chercheurs et, en conformité avec la loi sur les archives, celle de tous les citoyens.

Au début, le constat fut à la fois riche et apocalyptique : j'ai compris, au fil des réunions, qu'il s'agissait d'abord de nous éprouver. Préparant la publication citée plus haut, je lui avais également demandé s'il existait une piste de recherche des entretiens de Grenelle de mai-juin 1968 : « vous n'aurez rien au niveau des décisionnaires nationaux, ce sont les services extérieurs d'Ile-de-France où j'étais alors qui étaient chargés de l'examen technique des dossiers ». Je compris aussi plus tard que sa fureur face aux investigations des archivistes était en fait l'expression de ce sentiment : des morceaux de vie administrative essentiels que les archives ne livreraient jamais.

Avec Hervé Bastien, nous savions ce que les circonstances de la vie font de la mémoire et de l'histoire et nous étions d'ailleurs là pour faire détruire, dans les règles une bonne part de ce que ces circonstances de la vie avaient sauvegardé. Si bien qu'après ce démarrage flamboyant quasi philosophique et psychanalytique, Claude Chetcuti nous apporta ses connaissances professionnelles dans le domaine du travail et de l'emploi, notamment sur la seconde moitié du XXe siècle. En finale, la circulaire fut préparée dans les délais très rapides et visée dans la foulée par les deux ministères Travail et Culture. Évidemment, ce texte réglementaire est daté et doit être actualisé régulièrement.

J'ai eu le plaisir de travailler à nouveau avec Claude Chetcuti à Roubaix, aux Archives nationales du monde du travail. Retraité, il était notre voisin.

Il a notamment organisé, dans le cadre du Centenaire du Ministère du Travail, un groupe de travail original regroupant notre institution, des historiens économistes de l'Université de Lille III, des juristes de Lille II, le service départemental du travail et de l'emploi et de nos collègues des Archives départementales. La recherche d'archives a porté sur l'emploi et le contact de travail dans le Nord-Pas-de-Calais aux XIXe et XXe siècles. Ce travail, où il a souffert également de relever les « blancs » des sources, doit faire l'objet d'une édition.

Son dernier passage aux Archives nationales du monde du travail a été pour notre soirée du Cabaret de l'Union en 2009 où, avec Dominique Guyot, il a prononcé une remarquable conférence sur l'histoire des conseils de prud'hommes.

Claude Chetcuti était une personnalité très originale, d'une grande culture et de connaissances inépuisables dans son domaine.

Il utilisait son énergie peu commune à faire l'histoire du monde du travail. Les ANMT perdent un ami et l'histoire des relations sociales françaises un grand témoin éclairé.

Pour ma part, il restera une rencontre marquante de mon parcours d'archiviste du Ministère de la Culture.

**Françoise Bosman**  
Directrice du Centre des  
archives nationales du monde  
du travail de Roubaix

## Claude Chetcuti

J'ai croisé à maintes reprises la route de Claude Chetcuti. Entre 1974 et 1979, lorsque, jeune chef du bureau du budget, je découvris la faconde de ce directeur régional du travail et de la main d'œuvre haut en couleur. Dans la décennie 80, quand le plus influent des six inspecteurs généraux de l'époque fut précieux à la délégation à l'emploi, où j'essayais d'organiser les moyens de la politique de l'emploi. En 1990-1991, la création de la Dagemo nous réunit dans une aventure commune. Plus tard, devenus collègues à l'Igas, une rencontre de couloir nous entraînait à évoquer des sujets de missions, des questions de déontologie... ou quelque aspect de notre Histoire et de celle du ministère qu'il faudrait éclairer un jour.

Je garde de cet homme exceptionnel l'image d'un personnage original et d'un compagnon chaleureux. Trois souvenirs me viennent en mémoire pour illustrer la personnalité de notre ami :

- dans la décennie 80, avec la montée du chômage de masse, le budget de l'Emploi, jusqu'alors fort modeste, devint le deuxième budget ministériel. Alors sous-directeur financier à la délégation, puis délégué adjoint, j'avais la responsabilité d'assurer une gestion rigoureuse de ces dizaines de milliards de francs. Au delà de cette préoccupation de gestionnaire, se posait la question stratégique de la place de notre ministère dans l'appareil d'Etat et, sur le plan local, du positionnement du Service public de l'emploi et de la formation (SETE, DRFP, ANPE, AFPA) vis-à-vis des préfets et des administrations économiques. Claude, qui venait d'intégrer l'Inspection générale, a tout de suite compris l'importance de ces questions, qui ne faisaient pas partie de la culture traditionnelle de l'Inspection du travail. D'où son soutien constant, grâce à son autorité au sein de ce grand corps, à nos initiatives de l'époque : formation à la gestion des aides à l'emploi des cadres des services déconcentrés, avec le concours de l'INTEFP ; organisation du SPE au niveau régional, départemental et local ; globalisation des enveloppes financières destinées à la formation et à l'insertion professionnelle des chômeurs de longue durée, à la promotion de l'emploi, à l'accompagnement des restructurations économiques... Dans notre esprit, confier des responsabilités accrues à nos services déconcentrés offrait l'immense avantage d'assurer une approche cohérente des politiques publiques sur le marché du travail, en prenant en compte ses différents aspects : emploi et formation, relations du travail, application du Code du travail.

- en juin 1989, Jean-Pierre Soisson, ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, me chargea de mettre en place la nouvelle direction des moyens du ministère, gérés jusque-là par la DAGPB. Les arbitrages prévoyaient l'incorporation dans la nouvelle structure de la Mission centrale d'appui et de coordination des services extérieurs (Micapcor) créée en 1982, dont Chetcuti était alors le chef. Avec Claude, nous trouvâmes sans difficulté les formules juridiques et pratiques permettant d'associer la Mission à la DAGEMO tout en préservant son autonomie, notamment en matière de déontologie des services d'inspection du travail et de définition de leur méthode d'intervention, dans le respect de la convention n° 81 de l'O.I.T. Dans les textes d'organisation de 1990, la Micapcor fut ainsi rattachée à l'échelon de direction, son chef étant conseiller technique du directeur.

Chet' fit alors partie de la « bande des cinq » qui prépara activement la création de la DAGEMO. C'est lui, en particulier, qui fut en première ligne pour la présentation de la réforme au Conseil d'Etat. Le rapporteur nous avait demandé une note historique sur le ministère du Travail, afin de situer les organigrammes proposés dans un contexte de long terme. Il eut droit à un papier ébouriffant, commenté en séance par un Chetcuti en pleine forme. Et nous, ses complices, assez ignares jusque-là, découvriions avec le rapporteur les constantes structurelles et les méandres conjoncturels de l'organisation de notre ministère, de 1906 à nos jours. Puis la DAGEMO commença à fonctionner, et nous profitâmes des conseils avisés de celui que, sur certains aspects, nous tenions pour notre mentor. En matière de textes, Claude s'avérait proprement incollable. Sur les personnels des services, il était un fichier vivant, capable de retracer ex abrupto la carrière de n'importe quel membre de l'Inspection du travail, sans négliger de se remémorer tel détail amusant de la vie et des œuvres de l'intéressé. Nos réunions de direction étaient émaillées de ses saillies ; si un sujet l'intéressait vraiment, il devenait irrésistible. Quel déchirement pour moi et pour mes proches collaborateurs, toujours obsédés par l'horaire, quand il nous fallait l'interrompre pour vaquer à des occupations plus terre à terre !

- un jour de 1991, nous évoquâmes tous les deux l'idée de mettre en place un Comité d'Histoire au ministère du Travail. Claude en avait déjà une vision cohérente ; pour ma part, je ne voyais encore pas si loin. Mais j'étais sensibilisé à la question des archives. En 1983, la direction du Budget avait proposé, en guise d'économies, la suppression des aides à la mobilité géographique instituées vingt ans plus tôt, au moment de la création du Fonds national de l'emploi (FNE). Une chose m'avait frappé : nos amis du Budget avaient un dossier complet sur ces aides – avec tous les rapports parus sur cet intéressant sujet – et nous, nous n'avions rien dans nos cartons ! Difficile de se battre dans ces conditions ! Les Finances connaissaient par cœur les argumentaires des deux parties depuis l'origine – nous, il nous fallait tout réinventer. Un peu plus tard, à l'occasion d'un audit externe sur la délégation à l'emploi, les consultants avaient insisté sur l'absence de « mémoire » de nos services, qui nous mettaient en situation de faiblesse dans les négociations. J'en avais tiré quelques résolutions pragmatiques. Claude Chetcuti allait bien au delà ; il me parla des comités ministériels constitués ici et là. L'affaire mit cinq ans pour aboutir. En 1996, lorsque notre Comité vit le jour, notre ami fut payé de sa persévérance.

Cette opiniâtreté était, je crois, un trait de caractère de Claude Chetcuti. Avec sa culture, sa curiosité intellectuelle, sa liberté de pensée, sa gentillesse et sa rigueur morale. Avec les qualités immenses et les petits travers, qui font d'un être disparu un homme bien vivant.

**Yves Carcenac**

Inspecteur général honoraire des affaires sociales

## Claude Chetcuti, Grand fonctionnaire du social

Je n'ai, à l'exception de trop rares rencontres, pas eu l'occasion de connaître personnellement Claude Chetcuti. Ma modeste contribution ne sera pas donc pas un témoignage. Je ne se saurais dire ce qu'il fût. En revanche, je pourrai et devrai dire ce qu'il représente pour notre administration du travail.

J'ai entendu son nom bien avant ma prise de fonction comme DRT. J'étais alors conseiller au tribunal administratif de Lyon en charge notamment de l'enseignement, au sein de ce qui était l'« INT », du droit public appliqué au droit du travail.

C. Chetcuti rayonnait par sa présence intellectuelle au sein du monde du travail.

Ce n'est en réalité que bien plus tard, devenu DRT, que j'ai vraiment compris toute la portée de ce qu'il faut appeler son œuvre.

Dans la fonction qui est la mienne, je voudrais insister sur l'actualité et la pertinence de celle-ci sur deux points qui me paraissent essentiels, l'inspection du travail et le ministère du travail.

A ceux qui s'interrogent de façon fort légitime sur le rôle et les missions de l'inspecteur du travail, je ne peux que recommander la lecture attentive de sa chronique parue en février 1976 dans Droit Social.

Tout y est ! L'unicité du corps de l'inspection du travail, la conception exigeante de l'indépendance au sens de la convention 81 de l'OIT qui est moins un avantage corporatiste qu'une responsabilité particulière, le droit du travail conçu dans sa fonction économique et de compétitivité et non seulement comme un enjeu social, la diversité des fonctions de l'inspection du travail qui vont du contrôle à la conciliation en passant par tout un nuancier de mesures et d'attributions complexes appelées à se développer, la place de l'inspection du travail dans le contrôle de l'application du droit conventionnel, la difficulté du dialogue avec le juge, la nécessaire et difficile articulation entre les politiques de l'emploi et du travail, l'impérative adaptation des structures administratives...

Ecrit il y a plus de trente ans, ce texte n'a pas pris une ride. Je ferai une confidence. Ceux qui dans les années 2005 et 2006 ont réfléchi à ce qui allait devenir le plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail avaient en permanence dans leur dossier et comme référence intellectuelle cette chronique, qui contrairement à beaucoup d'autres contenues dans des revues de droit, a pris de la valeur en vieillissant.

Claude Chetcuti avait tant réfléchi à l'histoire et à l'évolution de l'inspection que plus qu'aucun autre il a su deviner le dessin des courbes du futur au point de les imaginer allant jusqu'en 2010 et au-delà.

Savoir si le PMDIT<sup>(1)</sup> fut digne de la leçon, ce sera à chacun d'en juger. Mais qu'il soit permis à l'un des concepteurs du plan de dire publiquement combien il doit à l'auteur de 1976.

Mais même si c'est essentiel, le nom de Chetcuti ne doit pas être limité à l'inspection du travail.

A un moment de notre histoire de l'administration où on s'interroge beaucoup sur les missions du ministère du travail, il est important de souligner que C. Chetcuti fut un modèle de ce qu'est et doit être un grand fonctionnaire du social. Grand plutôt que haut, l'adjectif « haut » vise la seule place dans la hiérarchie administrative, les termes « grand fonctionnaire » visent l'exemple qu'il donne, son charisme et son autorité au sein des administrations.

---

<sup>(1)</sup> plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail

Grenelle a ses grands fonctionnaires, ayant le goût du social non pas simplement vu à travers les dossiers mais surtout à travers les gens, partenaires sociaux comme agents du ministère. Ce mélange de virtuosité technique, de goût du concret, de « goût des autres » constitue, à l'évidence, la marque de fabrique de notre ministère.

Le meilleur hommage que l'on puisse lui rendre est que chacun de nos fonctionnaires, quelles que soient ses responsabilités et sa place dans la hiérarchie, ait ce souci d'illustrer par l'exemple ce qu'est notre ministère dans un monde du travail devenu de plus en plus complexe et mondialisé mais où la place d'un Etat, certes modeste, reste essentielle.

**JD.Combrexelle**  
Directeur général du travail

## **Claude Chetcuti, une prodigieuse mémoire.**

Je n'ai croisé Claude Chetcuti qu'assez rarement lorsque j'étais inspecteur ou directeur du travail, n'ayant jamais été dans son périmètre d'intervention directe sauf bien sûr lorsqu'il était au cabinet et pourtant sa réputation de la connaissance de l'histoire des textes et des hommes qui ont façonné le ministère du travail était déjà largement connu dans les services et m'avait toujours fasciné .

J'ai retrouvé Claude, lorsque Dominique Guyot, alors secrétaire général du CHATEFP et l'AEHIT, me proposa d'animer un groupe d'histoire en Île de France.

Nous souhaitions nous associer à la célébration du Centenaire du ministère du Travail en 2006, en proposant à un certain nombre de témoins des dernières décennies de les interviewer pour illustrer une conférence sur ce sujet.

C'était au printemps 2006. Nous avons rencontré Claude, venu spécialement de Lille, à Fontenoy, qui était encore notre ministère du travail. Nous avons, avec Dominique Guyot, préparé quelques questions pour guider l'interview. Mais avec Claude ce ne fut pratiquement qu'un seul discours, très ordonné, emmaillé de référence, de dates, de personnages comme si nous assistions au déroulé de l'histoire de notre ministère depuis quarante ou même cinquante ans, assis autour d'une table et d'un magnétophone.

La date des décrets et le numéro de certains articles, les hommes qui les avaient préparés ou qui s'y étaient opposés, tout était clairement exposé avec une pincée de contexte politique pour mieux saisir les enjeux.

Nous étions à la fois subjugués et sous le charme de tant de mémoire des faits et gestes de nos prédécesseurs.

Seul l'impératif du temps d'enregistrement nous a obligés à inviter Claude à revenir au temps présent et mettre un terme à cet entretien. Ce fut un grand moment d'émotion.

Lors de notre dernière conférence, le 14 octobre 2009, nous avons demandé à Claude d'être notre Grand témoin à propos des de la célébration des 40 ans de Mai 1968, vu sous l'angle des avancées sociales. Il s'acquitta fort bien de sa tâche mais est resté insatisfait de la forme de certains de ses propos enregistrés, que nous lui avons transmis pour relecture.

C'est en plein travail de réécriture, que son cœur s'est arrêté de battre. Son épouse a retrouvé quelque temps après son texte remodelé, toujours avec cette recherche de rigueur dans le verbe et de précisions dans les dates avancées.

C'est en parfait artisan de la parole, épris de justesse et de précision dans les termes utilisés que cette mémoire de la vie des services du Travail, reste toujours vivante dans nos esprits.

Merci Claude pour l'héritage que tu nous laisses.

**Bernard Laurençon**

Directeur du travail honoraire  
et animateur du groupe régional  
d'histoire d'Île de France



## **Claude Chetcuti, l'humaniste.**

Claude : Ce n'est que ces toutes dernières années que j'ai réussi à l'appeler par son prénom. Pour moi, c'était très longtemps « Monsieur Chetcuti ». Nos premiers contacts, en 1974, alors qu'il était directeur départemental à Lille, et moi jeune inspecteur à Cambrai, furent quelque peu rugueux. Je le taxais d'autoritarisme et je critiquais ses colères. Il me trouvait jeune chien, et me taxait de gaminerie, avec indulgence toutefois. Et puis, nos relations ont évolué. Je crois qu'il m'appréciait. Je l'admirais. Tout au long de ma carrière, il a été mon maître professionnel. « Maître », je ne m'en reconnais que deux dans ma vie : lui et « Monsieur Souchier » (Marcel), à l'époque de mes 20 ans.

Ils avaient en commun ce qu'il est convenu d'appeler « un esprit progressiste », et une foi chrétienne profonde, que je ne partage pas, mais qui m'émeut quand elle est vraie. A 40 ans de distance, je retrouve la même foi : en 1969 quand « Monsieur Souchier » fait jouer « Jésus que ma joie demeure » à la messe d'enterrement de son fils de 17 ans. En 2009, devant la sérénité admirable d'Huguette, son épouse, à la messe d'obsèques de Claude.

La foi de Claude était tolérante. Je la sentais inscrite dans sa vision historique, et dans sa conviction que ce que partagent les 3 religions du Livre est bien plus fort que ce qui les divise. Et mon matérialisme historique se retrouvait dans cette vision.

L'histoire. La vision historique. Sa mémoire et La mémoire. Qui n'a pas été stupéfait de sa capacité à citer une circulaire ou un arrêt datant de 50 ou 100 ans ? On aurait pu y voir une forme de pédantisme, mais c'était une vision historique, qui structurait sa pensée, qui inscrivait sa réflexion dans la continuité et le progrès de « la référence travail » qu'il rappelait avec force dans son intervention du 17 février 2005. Sa mémoire, La mémoire, « la référence travail » à laquelle il était si attaché, nous en avons plus que jamais besoin aujourd'hui. Je crois qu'il partageait ce vieux principe : « Si tu ne sais pas où tu vas, regarde d'où tu viens », lui qui était si fier de ses racines, et qui regrettait « que la place de l'histoire au sein du ministère du travail n'ait pas plus de prise sur les politiques, sur les décisionnaires, car effectivement, prendre conscience de son histoire, c'est aussi prendre conscience de son avenir et de son évolution », et qui a tant œuvré pour cette prise de conscience.

Alors, ses colères, pour boucler la boucle avec nos débuts heurtés ? Il était conscient que son caractère pouvait être difficile à supporter pour certains, et il s'en voulait parfois. Nous étions quand même assez nombreux à nous en accommoder, et à les prendre avec philosophie. Je me souviens de ses secrétaires à la DRTE de Lille, qui lui disaient placidement, en souriant ironiquement « Ne vous mettez pas dans un état pareil, monsieur Chetcuti ». Et lui qui répondait « Mais, je ne me mets pas dans cet état ! ». Comme il disait « je crie, mais quelques minutes après, j'ai oublié ». Bien sûr, c'était son défaut. Mais il était compensé par son humanité et sa fidélité en amitié. La vérité sort, dit-on, de la bouche des enfants. Mon fils Thibaut, qui avait 3 ans en 1982, l'a vu, en colère, à la DRTE de Lille. Quand nous lui demandions, avec malice, « comment il fait, monsieur Chetcuti ? », et qu'il serrait les poings, devenait tout rouge et criait « foutez-moi le camp ! », nous riions tous ensemble à la maison. J'ai souvent voulu raconter cette histoire à Claude. Je ne l'ai jamais fait. Je la raconte aujourd'hui, pour conclure ce témoignage et, j'espère, faire sourire ceux qui l'aimaient. Façon de dire que l'admiration que je lui vouais était aussi de l'amitié.

**Daniel Lejeune**

Ancien inspecteur du travail,  
Inspecteur général des affaires sociales



## Hommage à Claude Chetcuti

Figure emblématique de l'inspection du travail française, Claude Chetcuti apporta par le rayonnement de sa pensée un éclairage intellectuel de référence dans ce milieu singulier de l'administration publique – milieu dont la spécificité est pétrie en externe par l'énergie conflictuelle des relations économique-sociales des « trente glorieuses », et à l'interne, par le bouleversement profond de mutations démographiques, sociologiques et idéologiques au long de la seconde moitié du XX siècle.

Personnalité complexe conjuguant les contraires, il était ce méditerranéen solaire, expansif et réservé, s'étant enraciné dans les terres froides et industrielles du Nord, très à l'aise dans l'écheveau parisien. Son intelligence agile et pénétrante sourdait en permanence, jaillissant par cette voix aigüe, cet œil vif et perçant, cette écriture nerveuse et serrée. Ses colères redoutées étaient aussi terribles que soudain son sourire devenait large et irrésistible. Car au fond, désarmante était sa gentillesse.

J'ai bénéficié de sa proximité à deux étapes clés de ma carrière à l'inspection du travail. Ecartant toute analyse de l'itinéraire personnel de ce maître à penser qu'il fut, je souhaite porter témoignage de cette personnalité qui jamais ne laissait indifférent.

En 1975, en tant qu'inspecteur-élève du travail, j'ai effectué mon premier stage dans les services à Lille où le directeur départemental du Nord qu'il était m'a accueilli avec beaucoup de sollicitude.

M'ayant positionné auprès d'un maître de stage avisé -une inspectrice expérimentée-, il m'a consacré régulièrement de son temps personnel, m'associant à plusieurs de ses RDV, faisant en sorte à chaque fois de m'exposer les problématiques. Grâce à sa pédagogie, j'ai vite été familiarisé avec des repères intellectuels et déontologiques qui m'ont été durablement utiles dans l'exercice du métier d'inspecteur du travail. Au plan humain, il a eu ce geste peu banal de m'inviter à son domicile pour le premier soir, le temps qu'aboutissent mes démarches de recherche d'un hébergement économiquement compatible avec mes maigres finances à la sortie de l'université.

A partir de la fin 1986, j'ai travaillé pendant 2 ans avec lui en administration centrale, en tant que directeur-adjoint du travail à la MICAPCOR (mission centrale d'appui et de coordination des services extérieurs) dont il était le chef.

Précision liminaire : il m'a pris dans son équipe alors que j'étais « marqué » par mon mandat de président, co-fondateur de l'association Villermé – association qui, à cette époque et pour nombre de dirigeants supérieurs des services, « sentait le soufre ».

J'ai à nouveau beaucoup appris à ses côtés, la collaboration ayant nécessité des ajustements à sa personnalité. Nous avons couramment des discussions sur de multiples sujets, discussions « à épisodes multiples » car découpées par son manque de temps, ses contraintes de réunions et appels téléphoniques. Afin de prolonger au maximum ces échanges, il m'incitait – et j'en pris l'habitude !- à l'accompagner dans ses trajets dans les couloirs et les ascenseurs de l'îlot Fontenoy, voire jusqu'à la station de métro !

J'avais acquis sa confiance, même si je sentais bien qu'il suivait de près mes travaux et initiatives : ainsi il m'a soutenu dans la création et l'animation de multiples groupes de travail nationaux qui ont débouché sur la production d'une collection nationale de « mémentos de contrôle » ; pour autant, il m'a fait savoir quelles seraient les limites de l'exercice, et il se tenait très informé de qui étaient mes visiteurs...

Fort de son savoir immense et jouant de son côté volontiers provocateur, il balançait souvent entre affirmation de ses certitudes et écoute sélective des argumentations autres, comme s'il mettait ses interlocuteurs « à l'épreuve » dans leur capacité à lui résister ... Par exemple, lors la préparation d'une communication que nous devions faire ensemble à un colloque à Athènes, faute de parvenir à me faire entendre de lui sur certaines de mes contre-propositions à laquelle j'attachais de l'importance, je me suis résolu à une sorte de « quitte ou double ». Pendant sa pause du déjeuner, j'ai tracé dans son bureau sur le « paper-board » toutes les étapes de mon plan, et ai disposé ce tableau bien en évidence devant son siège. A son retour, ayant enfin pris connaissance jusqu'au bout mon argumentaire, il est venu tout sourire me dire que oui c'était une bonne idée, et, sur le champ, nous avons ajusté en conséquence document final !

**Christian Lenoir**  
Inspecteur à l'inspection générale  
des affaires sociales

## Exercice d'évacuation

Quelques temps après l'installation de la DAGEMO dans l'immeuble Mirabeau, fut programmé un exercice d'évacuation du personnel, type « alerte à la bombe », auquel tout le sérieux nécessaire avait été expressément demandé.

Claude Chetcuti, alors chef de la Mission centrale d'Appui et de Coordination des Services extérieurs du Travail et de l'Emploi, nous en avait informés et m'avait signifié que j'avais été chargé de vérifier l'effectivité de l'évacuation de tous les bureaux et des locaux annexes d'une partie de l'étage.

Cet exercice devait se dérouler ce vendredi à 17 heures 15. Au retentissement de l'alarme, le personnel devait cesser immédiatement son travail, éteindre ordinateurs, photocopieurs etc , ranger succinctement ses affaires, prendre ses effets personnels et descendre, par les escaliers, au point de rassemblement.

Il devait être à peu près 17 heures 15 lorsque Claude Chetcuti fit irruption dans le service, en imperméable beige, son « sac du vendredi soir » sur le dos et sa sacoche, pleine de documents à la main.

« - Où est le dossier pour l'Angleterre ? Il faut qu'il parte ce soir » lança-t-il à la ronde, au moment même où se mirent à retentir les alarmes de l'exercice.

La dactylo lui donna les quelques feuilles qu'elle avait puis se hâta vers l'escalier pour l'évacuation.

Les autres agents du service avaient déjà « évacué » et je m'apprêtais à faire ma ronde de vérification lorsque Claude Chetcuti bondit hors de son bureau : " Il manque des pièces ! ».

Alors que les alarmes continuaient à mugir je me hasardais à suggérer que le dossier pourrait peut-être ne partir que lundi, après avoir été calmement complété.

Bien sûr, je ne fus pas entendu et notre Chef de Mission se mit à visiter, au pas de course et son sac toujours sur le dos, le secrétariat et quelques bureaux à la recherche des documents manquants.

Cette fois, je suggérai de remonter après l'exercice pour compléter et expédier le dossier, mais là, il me répondit qu'il avait son train à prendre, pour Lille.

Posant finalement son sac il continua ses recherches, courant, telle une « tornade blanche », d'un bureau à un autre à la recherche des fameux documents.

Enfin, il dût trouver les pièces recherchées car s'instaura un calme relatif de quelques secondes, alors que les alarmes continuaient à hurler dans les couloirs.

Soudain, à peine couvertes par le hurlement des alarmes, me parvinrent des vociférations, comportant des mots pas très flatteurs pour certains collègues et je compris que des pages avaient été photocopiées en y laissant des annotations inopportunes. Il fallait jouer du « corrector ».

« - S'il te plait, allume la photocopieuse. » me lança-t-il.

Comme chacun sait, avec un tel « s'il te plait », il était inutile de discuter.

J'avais à peine obtempéré, qu'un nouvel appel m'était lancé : « - S'il te plait, trouve-moi des timbres ».

La Mission ayant bénéficié dans le passé d'une certaine autonomie de gestion budgétaire, je savais qu'il devait en rester quelque-part.

Tout en entamant mes recherches, je demandai pour quel montant. Il me répondit par un chiffre précis qui me parut élevé mais que je n'ai pas discuté, tant je pensais qu'il était bien capable de se souvenir avec précision des conditions d'affranchissement pour la Grande Bretagne.

Les timbres trouvés, Claude Chetcuti les colla lui même sur l'enveloppe dans laquelle il enfila les documents, et la scella promptement. Les alarmes venaient de s'arrêter.

L'enveloppe sous le bras, il reprit son cartable et son sac et, avec un grand « Bon dimanche », s'engouffra dans l'ascenseur qui, à ma grande surprise, était resté à l'étage et fonctionnait.

Il est vrai que l'exercice d'évacuation venait de se terminer !

**Guy Pateau**  
Directeur du travail honoraire

## Claude Chetcuti, une longue amitié

En 1976, lorsque l'administration décide de me nommer directeur départemental de l'Aisne, je suis rapidement prévenu que Laon se situe en Picardie et que le directeur régional se nomme Claude Chetcuti.

Les plus réservés se montrent désolés, les plus bavards m'expliquent : « tu verras, il n'est pas facile ».

C'est donc en 1976 que j'ai rencontré pour la première fois Claude Chetcuti à Amiens.

Je me suis présenté, discipliné, j'ai salué : « Monsieur le directeur régional ».

J'ai vite été interrompu, « pas de Monsieur le directeur régional, on se dit tu, c'est plus simple ainsi ».

Ainsi débutera une longue période d'amitié de près de 35 ans. Ceux qui ont connu Claude Chetcuti au cours des dix dernières années de sa vie l'ont trouvé actif et dynamique. Qu'auraient-ils pensé, si comme moi, ils l'avaient connu 30 ans plus tôt.

Claude avait toujours mille projets en tête, il pensait et décidait à très grande vitesse parce que cela était dans sa nature et aussi parce que cela était nécessaire, persuadé qu'il était qu'il ne vivrait pas vieux. Pourquoi dire cela ? J'ai posé à plusieurs reprises cette question... « parce que je me connais »

Cela était sa réponse, il n'y avait rien à ajouter.

Sur ce point la suite nous a montré, fort heureusement, qu'il pouvait se tromper.

Son emploi du temps était géré à la minute. Il lui arrivait de me donner rendez-vous sur un quai de gare à l'occasion d'un changement de train. En cinq minutes, il était capable d'évoquer plusieurs dossiers, de définir des orientations et des priorités. Et quand il s'éloignait, je réalisais qu'il venait de me donner du travail pour plusieurs semaines.

Claude Chetcuti était brillant, intellectuellement agile, il aimait argumenter et il ne lui déplaisait pas d'être excessif pour surprendre son entourage. Mais on lui pardonnait car il avait des qualités incontestables.

Ma première visite en sa compagnie à la direction départementale de l'Aisne n'est pas passée inaperçue même si elle s'est effectuée au pas de charge. A cette époque, les services géraient l'aide publique en ce qui concerne le chômage et ils recevaient de nombreuses demandes d'admission. Un agent passait la plus grande partie de son temps à enregistrer l'arrivée des dossiers sur un registre. Claude examina ce registre et demanda quelle en était l'utilité. Il lui fût répondu que si un dossier était égaré, on pouvait vérifier qu'il était bien parvenu. Claude Chetcuti fit remarquer qu'avec ou sans registre un dossier perdu conduisait à demander à l'administré de présenter une nouvelle demande. Et le registre fut solennellement jeté dans une corbeille à papiers.

Sans le vouloir, Claude Chetcuti fit découvrir à un fonctionnaire l'inutilité de sa fonction, ce qui eut pour effet de le rendre fort triste. Et quand je fis remarquer à Claude qu'il avait été quelque peu brutal, il me répondit : « c'est vrai, tu as raison, je n'aurais pas dû... mais quand même c'est c... de travailler ainsi ».

Claude était un excellent juriste, il était imaginatif, la qualité de ses analyses était remarquable.

Ses interventions (conférences, publications) valorisaient le corps de l'inspection, là où il intervenait (revue "Droit Social", Sciences Po, ENA etc.). De plus, de nombreuses missions lui ont été confiées par les ministres et directeurs d'administrations centrales qui se sont succédés.

Claude Chetcuti a fait évoluer ma façon de travailler, il m'a habitué à aller à l'essentiel, à ignorer le détail et à prendre rapidement des décisions.

Dans une vie professionnelle, lorsqu'on fait un bilan, on s'aperçoit que très peu de personnes ont eu une véritable influence. En ce qui me concerne Claude Chetcuti en fait partie même si je peux citer d'autres noms, comme Jean-Claude Trichet et Daniel Lebegue lorsque j'étais aux Finances, Claude Bebear lorsque j'étais cadre de direction chez AXA.

Mais de plus Claude Chetcuti fut à l'origine d'un grand changement dans ma vie professionnelle.

En 1981, j'étais en poste à la direction régionale d'Ile de France que Claude Chetcuti dirigeait après avoir quitté le Nord-Pas de Calais. Notre collègue Jean Lavergne était conseiller social de Jacques Delors au ministère des finances. Le ministre avait décidé de créer auprès du directeur du trésor un poste de conseiller social afin que les aspects sociaux soient mieux pris en compte lors de la préparation des grandes orientations économiques et financières.

Jean Lavergne demanda à Claude Chetcuti s'il lui était possible de proposer un candidat, Claude cita mon nom. Et c'est ainsi que j'ai été convoqué rue de Rivoli dans les locaux du Louvre où était à l'époque installée l'administration centrale des Finances par Michel Pebereau alors chef de service à la direction du trésor et aujourd'hui président du conseil de surveillance de la BNP.

Ma candidature fût retenue et durant dix années, j'ai eu l'occasion, grâce à Claude Chetcuti de découvrir un nouvel environnement, d'exercer une nouvelle activité. Après dix années passées à la direction du trésor, j'ai été sollicité par le secteur bancaire et des assurances où j'ai occupé durant plusieurs années les fonctions de DRH et de directeur des relations sociales de grands groupes, cela avant de créer mon cabinet d'avocat à Paris.

C'est dire que Claude Chetcuti a contribué à m'éloigner des services de l'Inspection mais la régularité, la constance de nos rencontres et de nos échanges m'a permis de garder un contact avec les services du ministère du travail dont il suivait l'évolution dans le cadre de ses missions d'inspecteur général des affaires sociales, fonctions exercées après avoir quitté la DR d'Ile-de-France.

Quelques jours avant son décès, nous avons eu une très longue conversation téléphonique au cours de laquelle nous avons parlé de tout, de l'évolution des services du travail, des réformes en cours, de ses projets car il en avait encore de nombreux. Pour peu qu'on lui apporte la contradiction, une conversation avec Claude Chetcuti pouvait durer des heures.

Il m'arrivait aussi d'aller à Lille et de le rencontrer dans un célèbre salon de thé lillois avec Huguette, son épouse. Car Claude était gourmand et il ne s'en cachait pas. Claude et Huguette Chetcuti étaient l'un et l'autre particulièrement toniques et leurs échanges étaient toujours passionnés et passionnants. Madame Chetcuti savait mieux que personne parler à son mari et lui expliquer que son enthousiasme pouvait parfois le rendre un peu excessif, ce dont il convenait.

Mais Claude Chetcuti était ainsi et qui parmi nous ne l'a pas appelé au moins une fois pour lui demander quelques précisions sur une très ancienne circulaire ou sur le contenu d'une disposition réglementaire. Le plus souvent il connaissait la réponse à la question posée ou si ce n'était pas le cas, il indiquait le nom de celle ou de celui qu'il convenait de consulter. Pour ma part, j'ai souvent questionné Claude Chetcuti et je n'ai jamais pris de décisions importantes concernant ma vie professionnelle sans lui en parler.

J'ai fait partie de ceux qui ont apprécié Claude Chetcuti, j'ai toujours été proche de lui même si je n'ignore pas qu'il a parfois irrité certains d'entre nous qui le trouvaient excessivement critique.

Mais peut-on avoir autant de qualités sans présenter quelques défauts ?

Et personne ne pourra contester sa compétence, son intérêt pour le corps de l'inspection et sa forte personnalité.

Adieu Claude, je suis persuadé que nous sommes nombreux à penser à toi.

**Michel Siguier**

Directeur du travail honoraire,  
ancien conseiller social du directeur du trésor au ministère des finances,  
ancien DRH du groupe des Caisses d'épargne  
et directeur des relations sociales d'UAP France devenue AXA  
avocat spécialiste au barreau de Paris





Photo DRTEFP Nord- Pas de Calais

## **Quelques écrits parmi d'autres**



## Réflexions sur l'inspection du travail

par Claude CHETCUTI

Directeur Départemental du Travail et de la Main-d'Œuvre

1. — Institution centenaire (1), l'Inspection du travail apparaît en cette année 1975 renouvelée, en même temps que discutée.

La publication d'un nouveau statut du corps de l'Inspection du travail, annoncée depuis plusieurs années par les ministres du Travail successifs, n'est pas une simple mesure d'ordre interne, modifiant ou améliorant le déroulement de carrière d'un groupe de fonctionnaires, sans modifier profondément l'organisation des services, comme c'est souvent le cas. De par la volonté du gouvernement, son élaboration a été précédée d'une longue concertation intéressant plusieurs ministères techniques après qu'un membre du Conseil d'Etat, M. Jouvin, ait reçu mission de procéder à une réflexion d'ensemble sur le rôle et les missions de l'Inspection du travail (2).

Le décret du 21 avril 1975 est profondément novateur en ce qu'il crée un corps interministériel d'Inspection du travail, par fusion des corps de l'Inspection du travail et de la main-d'œuvre, de l'Inspection des lois sociales en Agriculture, de l'Inspection du travail et de la main-d'œuvre et des Transports.

Le ministre du Travail est chargé de la gestion de ce corps interministériel, dont les membres exerceront leur mission sous l'autorité des ministres chargés respectivement du Travail, de l'Agriculture et des Transports.

La formation des jeunes Inspecteurs non seulement se trouve unifiée, mais elle sera améliorée : elle durera désormais dix-huit mois au lieu de douze et elle comprendra une formation générale organisée en liaison avec l'E.N.A. et une formation spécifique assurée par l'Institut National du Travail (3).

2. — Certes, rien n'est modifié en ce qui concerne les attributions des fonctionnaires affectés dans les différents départements ministériels, d'ailleurs fixées par la loi et l'on est encore loin, sans doute, d'une unification des régimes de travail ou des systèmes d'Inspection, les uns étant composés de membres du nouveau corps, les autres continuant à être formés de fonctionnaires exerçant, à titre principal, une autre mission.

Toutefois le nouveau corps peut rapidement avoir une physionomie nouvelle, non seulement parce que la fusion elle-même a presque doublé les effectifs du corps d'Inspection du ministère du Travail, les plus nombreux et dont les attributions sont les plus complexes, mais également parce que, depuis quelques années les effectifs de ce ministère lui-même ont été considérablement accrus et rajeunis (4).

(1) La création de fonctionnaires publics a été décidée par la Loi du 19 mai 1874 relative au travail des enfants dans les manufactures.

(2) Dans le même temps, les fonctions des Directeurs Régionaux et Départementaux du Travail, comme celles des autres chefs des services extérieurs de l'Etat, étaient étudiées par la mission dirigée par M. Krieg, Inspecteur Général de l'Administration.

(3) Cet institut, créé par Décret du 3 septembre 1975 et qui se substitue au Centre de Formation des Inspecteurs du travail, doit voir son rôle élargi au cours des années prochaines. D'ores et déjà, il assure le perfectionnement des Inspecteurs et Directeurs et la formation et le perfectionnement des agents de catégorie B (Contrôleurs).

(4) En décembre 1970, le corps de l'Inspection du travail et de la main-d'œuvre ne comptait que 345 Directeurs et Inspecteurs en service, alors que l'effectif théorique était de 411. En juillet 1975, pour un effectif théorique de 467, les membres du corps en activité au ministère du Travail sont 420 auxquels s'ajoutent 32 Inspecteurs-élèves et l'ensemble du corps fusionné compte 759 membres, Inspecteurs-élèves compris.

Dans le même temps, le rôle du ministère du Travail s'est transformé, le droit du travail a lui-même connu des développements nouveaux et l'action de l'Inspection du travail paraît devoir prendre une importance nouvelle (5).

Tout ceci explique sans doute à la fois que rapports officiels et articles de revue examinent le rôle et les fonctions de l'Inspection du travail avec un regain d'intérêt (6), et que dans le même temps cette institution fasse en son sein même l'objet de réflexion ou de critique.

\*\*

## I. — RESPONSABILITÉS DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

3. — Il est difficile de traiter de l'Inspection du travail sans préciser auparavant ce que recouvre ce terme.

En effet, s'il existe un corps de l'Inspection du travail, et sans doute une fonction d'inspection du travail, il est plus difficile de parler d'un service d'inspection du travail :

— depuis le 1<sup>er</sup> février 1975, a été mis en place un corps de l'Inspection du travail, au sens donné à ce terme par le Statut Général des Fonctionnaires. Ce corps, régi par le décret du 21 avril 1975, regroupe les fonctionnaires de catégorie A, chargés aux ministères du Travail, de l'Agriculture et des Transports, du contrôle de la réglementation du travail, à titre exclusif ou principal ;

— la France a ratifié la Convention n° 81 de l'Organisation Internationale du Travail signée en 1947 (7) et définissant les conditions minimales que doit remplir un service d'Inspection du travail, pour assurer l'application effective des normes, nationales ou internationales, régissant les relations et conditions de travail. Pour répondre aux exigences de l'article 6 de ladite Convention, relatif à l'indépendance des agents chargés de l'Inspection, le décret du 14 mars 1964 exclut le contrôle de la réglementation du travail des pouvoirs confiés à l'autorité préfectorale (8) ;

— par contre, il n'existe pas de service de l'Inspection du travail, au sens administratif du terme. D'une part, la fonction d'inspection est assurée par

(5) Voir par exemple le Rapport sur la réforme de l'entreprise, 1975 Ed. 10-18, p. 63 et 191.

(6) Plusieurs articles ont été récemment publiés, consacrés directement à l'Inspection du travail, ou lui faisant une large place. On trouvera une bibliographie complète dans *Droit Social* 1975, p. 378, dans l'article de M. Javillier, « Ambivalence, effectivité et adéquation du droit pénal du travail » qui reprend longuement deux des thèmes essentiels de plusieurs d'entre eux : l'insuffisance des moyens en personnel de l'Inspection du travail et surtout les conflits qui opposeraient hiérarchie et inspecteurs en matière de constatation des infractions.

(7) Loi du 10 août 1950. Ce texte ne vise que l'Inspection du travail dans l'Industrie et le Commerce. Il a été complété par la recommandation n° 81 concernant les Mines et Transports (1947 également) et la Convention concernant l'Agriculture (1969).

(8) Article 4 du décret du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs du préfet, à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et à la déconcentration administrative. Un texte analogue a été pris concernant le Préfet de Paris (décret du 19 janvier 1968).

les fonctionnaires appartenant soit au corps unique d'Inspection, soit à d'autres corps (9), d'autre part, ces fonctionnaires appartiennent en général à une structure administrative complexe dont les tâches ne sont pas limitées au seul contrôle de la réglementation du travail. Une difficulté supplémentaire vient du fait que les règles applicables ne sont pas uniformes (10) et que le département ministériel compétent n'est pas toujours celui chargé du travail (11).

4. — Toutefois, pour la plus grande part, l'application du Code du Travail est confiée aux Services extérieurs du ministère du Travail. Si l'on fait exception des agents de l'Etat et des collectivités locales, dont les conditions de travail ne sont pas régies par le Code du Travail ou ne le sont que très partiellement (12), l'on peut dire qu'environ 90 % des salariés ou assimilés sont occupés dans des entreprises relevant du contrôle des services extérieurs du Travail et de la Main-d'Œuvre (ministère du Travail) (13). En outre, ces services sont chargés de la mise en œuvre de la politique active de l'Emploi et de la Formation professionnelle au bénéfice de la totalité des salariés.

Aussi nous paraît-il qu'une analyse des missions exercées par ces services est l'approche la plus satisfaisante du système français d'inspection du travail.

5. — En France, comme à l'étranger, l'Inspection du travail a été généralement chargée d'abord d'assurer l'application des règles relatives à l'hygiène et à la sécurité et à la protection de certaines caté-

(9) Outre les services d'Inspection du travail dépendant des départements du Travail, de l'Agriculture et des Transports, on compte plusieurs systèmes d'Inspection :

- mines, minières et carrières (Ingénieurs des Mines) ;
- production et distribution d'énergie électrique (Directions Départementales de l'Équipement et Circonscription d'énergie électrique suivant les cas) ;
- industrie gazière (Ingénieurs des Mines) ;
- entreprises de manutention et personnel des ports maritimes (Directions des ports maritimes) ;
- navigation maritime (Administration des Affaires maritimes) ;
- navigation fluviale (Directions des voies navigables) ;
- établissements de la défense nationale (système propre animé par le Contrôle général des armées).

Un employeur pourra relever de par son statut (artisans ruraux) ou de par ses activités diversifiées (chantiers de construction ou d'entretien) de plusieurs systèmes d'Inspection, de façon constante ou accidentelle et quelquefois de plusieurs législations.

(10) Le Code du Travail lui-même a un champ d'application variable suivant la nature des établissements (comparer, par exemple, au sein du même Livre II du Code du Travail les articles L 200-1 et L 231-1) ou de l'activité considérée (Industrie et Commerce ; Mines ; Transports ; mais également Agriculture ou Navigation maritime régies en partie par des Codes distincts).

(11) Voir notamment les articles L 611-1 à L 611-15 du Code du Travail. Les Ingénieurs des Mines, suivant la nature des établissements qu'ils contrôlent, sont soumis ou non à l'autorité du ministre du Travail (art. L 711-10 et L 711-12). Sur ces problèmes de compétence voir notamment l'article de P. Bois in *Jurisclasser du Travail*, fascicule 10-2, 1975.

(12) Les établissements à caractère industriel et commercial publics, ainsi que les établissements hospitaliers publics et les établissements d'enseignement technologique sont visés à l'article L 231-1 (dispositions concernant l'Hygiène et la Sécurité) et soumis à ce titre au contrôle de l'Inspection du travail ; le livre IX, concernant la formation professionnelle continue dans le cadre de l'Éducation permanente, est d'application générale.

(13) Les établissements relevant de l'U.N.E.D.I.C., chargée de gérer le régime d'allocations d'assurance-chômage étaient au 1<sup>er</sup> janvier 1973, au nombre de 974.176, comptant 13.656.250 salariés. Étaient alors exclues du régime, pour l'essentiel, les entreprises publiques (Houillères du bassin et Charbonnages de France, S.N.C.F., E.D.F., G.D.F. ...), les salariés des exploitations agricoles, les gens de maison. Les établissements du secteur privé relevant du ministère du Travail et de ses services extérieurs étaient au nombre d'environ 936.000, occupant 13.127.000 salariés.

gories de travailleurs (14). Peu à peu, son champ d'intervention a été élargi : l'article 3 de la Convention n° 81, comme l'article 6 de la Convention n° 129, prévoient que l'Inspection sera chargée « d'assurer l'application des dispositions légales relatives au travail », étant donné que celles-ci peuvent comprendre « outre la législation, les sentences arbitrales et les contrats collectifs ayant force de loi » (15).

Le document publié en 1971 par le B.I.T., qui remplace le « Guide de l'Inspecteur du travail », vieux de plus de vingt ans, distingue au sein de la mission qui peut être celle de l'Inspection du travail les responsabilités *techniques* (contrôle de l'hygiène et de la sécurité, prévention des accidents du travail), *juridiques* (application des dispositions légales et conventionnelles et participation à leur élaboration), *économiques* (participation aux plans de développement), *sociales* (relations professionnelles au sein de l'entreprise, conflits du travail), *administratives* (octroi de dérogations, participation à l'activité d'organes consultatifs ou contentieux, rapports) (16).

La publication de cet ouvrage marque un changement considérable dans la conception admise en matière d'inspection du travail. En effet, si les Conventions 81 et 126 restent muettes à cet égard, les recommandations complémentaires souhaitent que les fonctions des inspecteurs du travail ne comprennent pas celles d'arbitres ou même de conciliateurs dans les différends du travail. Les Rapports des Commissions d'experts pour l'application des conventions et recommandations étaient très réservés sur cette pratique ou même franchement opposés, malgré une légère évolution. D'une façon générale, la conception française était rejetée tant par les partisans du système anglo-saxon, limité pour l'essentiel à une « Inspection des fabriques » que par les pays socialistes. Dans la plupart des pays, ces fonctions sont confiées soit à des organismes spécialisés, soit à des tribunaux (17). Aussi, est-il d'autant plus remarquable que l'évolution qui avait conduit les inspecteurs du travail français à intervenir, très tôt semble-t-il, dans les conflits individuels, puis, à partir de 1936 surtout, dans les conflits collectifs, soit désormais admise (18).

6. — La nomenclature des tâches pouvant être confiées à l'Inspection du travail est toutefois trop générale pour nous permettre d'avoir une idée exacte des missions de celle-ci. La lecture du Code du Travail ne le permet guère non plus.

L'article L 611-1 (ancien article 93 du Livre II, tel que modifié par la loi du 5 juillet 1972) attribue certes une compétence générale aux inspecteurs du travail pour « veiller à l'application des dispositions

du Code du Travail et des lois et règlements non codifiés relatifs au régime du travail » dans les établissements assujettis et cela a été, à juste titre, salué comme une novation importante (19) mais, nous l'avons indiqué plus haut, les services extérieurs du ministère du Travail se sont vu confier au fil des ans de multiples tâches, dont même la codification récente du Code ne tient pas toujours compte, soit qu'il s'agisse d'attributions de fait, soit que l'intervention de l'Administration du Travail trouve son origine dans une disposition de portée plus générale que le Code du Travail.

Pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons, le système français accorde à l'inspecteur du travail une compétence générale en matière de droit du travail, en même temps qu'une responsabilité très étendue en qualité d'Administrateur du travail et de l'emploi. Aussi nous faut-il dresser la liste des domaines dans lesquels le droit ou la pratique ont été à l'origine de son intervention.

La recension des domaines d'intervention de l'Inspection du travail, ou plutôt des services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre, dont le corps de l'Inspection du travail assure la direction et l'encadrement, nous montrera la complexité et l'enrichissement constants des tâches qui lui sont confiées. Ce développement, inscrit dans les faits tout autant sinon davantage que dans les textes, est lié à l'évolution enregistrée au cours des dernières années, tant en ce qui concerne le droit du travail qu'en ce qui concerne le rôle du ministère du Travail.

7. — Depuis ses premières manifestations au milieu du siècle dernier jusqu'à la dernière guerre, le droit du travail, dans une société vouée au libéralisme, s'est développé sous la forme de prescriptions assurant la protection des travailleurs soumis à des risques matériels ou leur garantissant un statut juridique minimal. L'essentiel de ce droit a emprunté à la loi et au règlement, les premières initiatives des professionnels pour donner forme aux dispositions conventionnelles s'étant affirmées en 1936 jusqu'à la suspension de la liberté contractuelle dès 1939.

Depuis la Libération, et plus spécialement depuis la loi du 11 février 1950, le développement du droit du travail s'est poursuivi sous les deux formes réglementaire et conventionnelle.

Amorcée par l'Ordonnance du 22 février 1945 relative aux comités d'entreprise, une évolution s'est fondée sur une novation profonde des concepts de relations professionnelles. Le droit du travail, au-delà d'une protection « octroyée » des travailleurs, a entendu consacrer l'accession de ceux-ci à l'usage de droits se fondant sur la reconnaissance d'une qualité à accéder à la connaissance des réalités économiques de l'entreprise.

(14) Lois du 22 mars 1841 et du 19 mai 1874 sur le travail des enfants et des filles mineures dans l'Industrie ; Loi du 2 novembre 1892.

(15) Articles 27 de la Convention 81 et 2 de la Convention 129.

(16) L'Inspection du travail, sa mission, ses méthodes - B.I.T. 1971.

(17) Ibidem, p. 33 à 43. Les experts paraissent avoir évolué, de 1957 à 1966, d'une opposition de principe à une appréciation fondée sur la surcharge de travail qui résulterait pour l'Inspection de l'intervention dans les conflits individuels ou collectifs.

(18) Evolution de fait, consacrée seulement en ce qui concerne les conflits collectifs par l'article R 523-1 (article 8, loi du 11 février 1950), qui prévoit l'intervention du Préfet et de l'Inspecteur du travail en vue de rechercher une solution amiable.

(19) Jusqu'alors, il était nécessaire que le législateur prévoit expressément l'intervention de l'Inspection du travail, dont la compétence se trouvait limitée aux termes mêmes du Code. C'est ainsi que la loi du 27 décembre 1966 sur l'exercice du droit syndical ne prévoyant pas dans son article 15 concernant les sanctions pénales l'intervention des inspecteurs du travail, ceux-ci s'efforçaient de répondre aux demandes syndicales sans pouvoir dresser procès-verbal, pouvoir confié aux seuls officiers de police judiciaire.

Plus récemment, ce processus a conduit à une étape affirmant plus encore l'évolution antérieure. La reconnaissance du droit syndical dans l'entreprise, les premières expériences de participation, l'amorce de solutions concertées tendant à la garantie de l'emploi et au développement de la formation et du perfectionnement professionnels ont éclairé d'un jour nouveau les rapports individuels et collectifs du travail à l'échelle de l'entreprise et à celle des branches professionnelles.

8. — Le droit du travail, dans ses formes réglementaires et conventionnelles, a désormais un double objet :

- améliorer la protection du travailleur qui demeure exposé à des risques plus diversifiés et souvent plus insidieux en présence d'une complexité technologique en perpétuelle mutation,
- aménager le débat paritaire au stade des choix déterminants pour l'évolution des structures professionnelles, et faciliter la concertation tendant à l'amélioration des statuts sociaux.

Cette évolution des règles de droit ne fait que traduire les modifications fondamentales intervenues au cours des dernières décennies :

- interdépendance croissante des unités économiques, impliquant une appréhension plus globale du statut du travail ;
- consécration du rôle joué par les organisations professionnelles et substitution d'un statut négocié au statut octroyé ;
- rôle économique de l'Etat, intervenant sur le plan social de façon constante et sous des formes adaptées.

9. — Le ministère du Travail, dont l'activité a été pendant longtemps uniquement ou essentiellement consacrée à l'élaboration de la réglementation a, durant ces dernières années, joué un rôle de plus en plus important en matière économique. Désormais, le ministre du Travail siège au Conseil central de planification et parmi les membres du Comité de restructuration industrielle figure M. Cheix, délégué à l'Emploi.

Le budget 1975 du ministère est d'environ 2,1 % du montant des dépenses de l'Etat, en y incluant certaines dépenses antérieurement inscrites au budget du ministère de la Santé (subventions à certains régimes de Sécurité sociale). Alors que le budget de l'Etat n'augmentait que de 13,8 %, celui du ministère du Travail, en excluant ces transferts, augmentait de 33 %, les crédits d'intervention de 40 % afin de développer les moyens du Fonds national de l'emploi et du Fonds national de chômage ; de poursuivre la politique de formation professionnelle, essentiellement par l'intermédiaire de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes ; d'améliorer le placement des travailleurs et de favoriser le reclassement des travailleurs handicapés ; d'organiser l'accueil, le logement, l'alphabétisation et la formation des travailleurs immigrés.

Ces mesures sont pour la plupart mises en œuvre par les Directions régionales et départementales soit directement, soit indirectement lorsque leur exécution est confiée à l'A.N.P.E. ou à l'A.F.P.A. dont les services fonctionnent sous l'autorité ou la tutelle des responsables des services extérieurs du travail.

10. — Il n'est donc pas étonnant que la définition des tâches confiées aux services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre, telle qu'elle ressort du décret du 21 avril 1946 organisant lesdits services, soit depuis longtemps caduque.

Les services régionaux, inexistant alors, se sont considérablement développés à partir de 1962 et plus encore de 1965. C'est cette dernière année que les seize Inspecteurs divisionnaires, chargés du contrôle et de la coordination des directions départementales, furent remplacés par vingt et un Directeurs régionaux auxquels furent confiés progressivement pouvoirs et moyens d'intervention. Actuellement les services régionaux et départementaux du travail et de la main-d'œuvre sont chargés :

— d'une part de veiller à l'application des dispositions législatives et réglementaires concernant notamment les conditions de travail et d'emploi dans l'entreprise, les relations professionnelles, les conflits du travail ;

— d'autre part de mettre en œuvre la politique de l'emploi, soit directement en ce qui concerne études et prévisions en matière d'emploi, contrôle de l'emploi, actions de formation professionnelle, aides diverses prévues en faveur des travailleurs, application de la réglementation concernant les travailleurs étrangers, soit indirectement en ce qui concerne l'information, l'accueil, le placement des travailleurs sans emploi et la collecte des statistiques relatives au marché de l'emploi.

11. — D'une étude effectuée à la fin de l'année 1970 par une organisation syndicale d'Inspecteurs du Travail (20) et qui paraît toujours valable, il ressort que les services du travail interviennent dans les domaines suivants :

- Conditions de travail (contrat de travail, rémunération, organisation du temps de travail et de repos) ;
- Hygiène et Sécurité et prévention des accidents du travail ;
- Travail temporaire ;
- Représentants du personnel et délégués syndicaux dans les entreprises ;
- Négociation des conventions et accords collectifs ;
- Conciliation des intérêts des groupes en présence dans l'entreprise ou la profession ;

(20) Analyse des fonctions des services de l'Inspection du Travail et de l'Emploi. (Aspects actuels, évolution depuis 1960), Syndicat National des Inspecteurs du Travail et de la Main-d'Œuvre (S.N.I.T.M.O.).

Plus récemment, ce processus a conduit à une étape affirmant plus encore l'évolution antérieure. La reconnaissance du droit syndical dans l'entreprise, les premières expériences de participation, l'amorce de solutions concertées tendant à la garantie de l'emploi et au développement de la formation et du perfectionnement professionnels ont éclairé d'un jour nouveau les rapports individuels et collectifs du travail à l'échelle de l'entreprise et à celle des branches professionnelles.

8. — Le droit du travail, dans ses formes réglementaires et conventionnelles, a désormais un double objet :

- améliorer la protection du travailleur qui demeure exposé à des risques plus diversifiés et souvent plus insidieux en présence d'une complexité technologique en perpétuelle mutation,
- aménager le débat paritaire au stade des choix déterminants pour l'évolution des structures professionnelles, et faciliter la concertation tendant à l'amélioration des statuts sociaux.

Cette évolution des règles de droit ne fait que traduire les modifications fondamentales intervenues au cours des dernières décennies :

- interdépendance croissante des unités économiques, impliquant une appréhension plus globale du statut du travail ;
- consécration du rôle joué par les organisations professionnelles et substitution d'un statut négocié au statut octroyé ;
- rôle économique de l'Etat, intervenant sur le plan social de façon constante et sous des formes adaptées.

9. — Le ministère du Travail, dont l'activité a été pendant longtemps uniquement ou essentiellement consacrée à l'élaboration de la réglementation a, durant ces dernières années, joué un rôle de plus en plus important en matière économique. Désormais, le ministre du Travail siège au Conseil central de planification et parmi les membres du Comité de restructuration industrielle figure M. Cheix, délégué à l'Emploi.

Le budget 1975 du ministère est d'environ 2,1 % du montant des dépenses de l'Etat, en y incluant certaines dépenses antérieurement inscrites au budget du ministère de la Santé (subventions à certains régimes de Sécurité sociale). Alors que le budget de l'Etat n'augmentait que de 13,8 %, celui du ministère du Travail, en excluant ces transferts, augmentait de 33 %, les crédits d'intervention de 40 % afin de développer les moyens du Fonds national de l'emploi et du Fonds national de chômage ; de poursuivre la politique de formation professionnelle, essentiellement par l'intermédiaire de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes ; d'améliorer le placement des travailleurs et de favoriser le reclassement des travailleurs handicapés ; d'organiser l'accueil, le logement, l'alphabétisation et la formation des travailleurs immigrés.

Ces mesures sont pour la plupart mises en œuvre par les Directions régionales et départementales soit directement, soit indirectement lorsque leur exécution est confiée à l'A.N.P.E. ou à l'A.F.P.A. dont les services fonctionnent sous l'autorité ou la tutelle des responsables des services extérieurs du travail.

10. — Il n'est donc pas étonnant que la définition des tâches confiées aux services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre, telle qu'elle ressort du décret du 21 avril 1946 organisant lesdits services, soit depuis longtemps caduque.

Les services régionaux, inexistant alors, se sont considérablement développés à partir de 1962 et plus encore de 1965. C'est cette dernière année que les seize Inspecteurs divisionnaires, chargés du contrôle et de la coordination des directions départementales, furent remplacés par vingt et un Directeurs régionaux auxquels furent confiés progressivement pouvoirs et moyens d'intervention. Actuellement les services régionaux et départementaux du travail et de la main-d'œuvre sont chargés :

— d'une part de veiller à l'application des dispositions législatives et réglementaires concernant notamment les conditions de travail et d'emploi dans l'entreprise, les relations professionnelles, les conflits du travail ;

— d'autre part de mettre en œuvre la politique de l'emploi, soit directement en ce qui concerne études et prévisions en matière d'emploi, contrôle de l'emploi, actions de formation professionnelle, aides diverses prévues en faveur des travailleurs, application de la réglementation concernant les travailleurs étrangers, soit indirectement en ce qui concerne l'information, l'accueil, le placement des travailleurs sans emploi et la collecte des statistiques relatives au marché de l'emploi.

11. — D'une étude effectuée à la fin de l'année 1970 par une organisation syndicale d'Inspecteurs du Travail (20) et qui paraît toujours valable, il ressort que les services du travail interviennent dans les domaines suivants :

- Conditions de travail (contrat de travail, rémunération, organisation du temps de travail et de repos) ;
- Hygiène et Sécurité et prévention des accidents du travail ;
- Travail temporaire ;
- Représentants du personnel et délégués syndicaux dans les entreprises ;
- Négociation des conventions et accords collectifs ;
- Conciliation des intérêts des groupes en présence dans l'entreprise ou la profession ;

(20) Analyse des fonctions des services de l'Inspection du Travail et de l'Emploi. (Aspects actuels, évolution depuis 1960), Syndicat National des Inspecteurs du Travail et de la Main-d'Œuvre (S.N.I.T.M.O.).

- Participation des salariés à l'expansion ;
- Réglementation locale des conditions de travail ;
- Contrôle de l'emploi ;
- Réglementation concernant la main-d'œuvre étrangère et protection des travailleurs immigrés ;
- Travailleurs handicapés ;
- Placement, orientation, conseil ;
- Aides aux chômeurs ;
- Apprentissage ;
- Formation professionnelle et promotion sociale ;
- Conventions d'emploi et de formation ;
- Aides individuelles à la mobilité professionnelle et géographique ;
- Observation permanente des conditions de travail ;
- Observation permanente de la situation de l'emploi et études régionales sur l'emploi ;
- Enquêtes et consultations diverses.

Ces domaines sont d'importance très variable et le découpage retenu était uniquement motivé par un souci d'homogénéité, soit en ce qui concerne les méthodes d'instruction et les procédures, soit en ce qui concerne l'autorité administrative appelée à intervenir à titre principal. En outre, les méthodes d'intervention, les procédures suivies seront très diverses.

## II. — MISSIONS ET PROCEDURES

12. — De nombreuses difficultés dans la définition de l'action de l'Inspection du travail et dans l'observation menée par des tiers (21) viennent de la confusion que font certains de ses membres entre les différents types d'interventions qui leur sont demandées. Il est, en effet, entré dans le langage administratif courant de dire que l'Inspection du travail a pour fonction de contrôler, informer, conseiller, concilier, sans qu'il soit suffisamment réfléchi sur la signification de ces mots et surtout sur le contenu des procédures qu'ils recouvrent. Sans doute parce qu'il n'a pas été assez réfléchi sur le fondement même de la conception française de l'Inspection du travail, qui, nous l'avons vu, intervient dans des domaines divers, alors qu'à l'étranger ces fonctions sont, le plus souvent, assumées par plusieurs institutions, qui peuvent être de type administratif mais également judiciaire et, en tout cas, que très généralement les fonctions d'Inspection et d'Administration du Travail et de l'Emploi sont distinguées nettement et confiées à des administrations différentes.

(21) Voir, notamment, Javillier, *Droit Social* 1975, article cité, et R.P.-D.S., n° 357, janvier 1975 : les sanctions pénales en Droit du Travail.

L'originalité de la conception française de l'Inspection du Travail vient de ce que celle-ci s'est développée à partir des besoins exprimés par les entreprises et les salariés. Dans une société restée à prédominance rurale jusqu'à la dernière guerre et où, même actuellement, les entreprises industrielles et commerciales restent trop nombreuses et de taille trop réduite (22), où, surtout, le fait syndical connaît les difficultés que l'on sait à s'imposer, l'Inspection du travail a été très tôt sollicitée pour assurer la garantie du statut du travailleur, au-delà des pouvoirs que lui reconnaissaient les textes. Cette tradition a fait que tout naturellement, en 1936-1938 d'abord, en 1945-1946 ensuite, il lui a été demandé d'intervenir dans le milieu qu'elle connaissait déjà, l'entreprise, pour y contribuer à assurer la coexistence de groupes souvent antagonistes.

L'intervention dans l'entreprise pour y assurer le respect de normes juridiques, puis contribuer à la coexistence de groupes, est à l'origine de toute action des services extérieurs du travail, l'extension de leurs attributions à partir de ce noyau originel se comprenant alors mieux.

13. — Les caractéristiques mêmes de son milieu d'intervention expliquent tout à la fois, nous semble-t-il, l'originalité, la spécificité de la fonction d'Inspection du Travail, et donc du service administratif chargé avant tout d'exercer celle-ci, et les développements, déjà intervenus et à venir, qu'elle doit connaître, comme ses implications dans le domaine des structures administratives et de la méthodologie.

Alors que l'administration impose généralement ses catégories ou ses normes aux individus ou organismes de droit privé se rangeant soit dans un groupe homogène d'assujettis (personnels des services des Impôts en face du contribuable), soit dans un groupe homogène de bénéficiaires ou d'usagers (les transports publics ou les organismes de Sécurité sociale en face de leurs usagers), l'Inspection du travail intervient dans un milieu, celui de l'entreprise et de la profession, où coexistent assujettis (employeurs) et bénéficiaires (travailleurs), donc dans un milieu non homogène composé d'individus ou de groupes porteurs d'intérêts parfois convergents, mais le plus souvent antagonistes, qu'il s'agit d'aider à coexister au prix d'un aménagement des rapports individuels ou collectifs. Aucun autre service administratif ne connaît une situation analogue.

La création même de l'Inspection du travail est liée à la volonté de faire assurer le respect de la législation du travail autrement que par le juge qui ne peut intervenir, le plus souvent, que lorsque le lien contractuel est rompu, l'Inspecteur du travail agissant tandis qu'existe une relation de travail, dans le but de maintenir celle-ci et de la maintenir dans les meilleures conditions acceptables pour les parties.

(22) Voir par exemple in *Population et Sociétés* (n° 65, 1974) : alors qu'en Grande-Bretagne 35 % des salariés de l'industrie et en Allemagne 36,7 % de ceux-ci étaient occupés dans des établissements de plus de 1.000 salariés, cette proportion n'était que de 21,5 % en France en 1963, bien que la taille moyenne de ces établissements soit comparable dans les trois pays. De même, le degré de concentration dans l'appareil commercial est plus faible en France que dans les autres pays d'Europe Occidentale.

14. — C'est à partir de ces notions préliminaires, mais qui nous paraissent fondamentales, que nous pourrions analyser les différents types d'interventions menées par les Inspecteurs du travail à partir des pouvoirs que leur confère la loi ou pour répondre aux besoins des partenaires sociaux.

Les termes généralement utilisés pour qualifier l'action de l'Inspecteur — le triptyque information — conseil, contrôle, conciliation — sont souvent mal compris : c'est ainsi que tel auteur oppose l'inspecteur-gendarme à l'inspecteur-conciliateur ou s'étonne, avec un dirigeant syndical que le droit pénal du travail n'ait pas davantage progressé de par l'action de l'Inspection du travail (23). Certes, certaines de ces remarques ne sont pas dénuées de fondement, mais peut-être les comportements visés sont-ils moins liés à une conception de l'Inspection du travail ou à une volonté de la hiérarchie ou de l'Administration centrale, souvent mises en cause sans preuves à l'appui, qu'à une absence de réflexion sur les procédures mises en œuvre et l'objet même de la réglementation du travail.

Le Code du travail donne aux inspecteurs, et par ce terme, nous entendons les membres du corps de l'Inspection quel que soit leur grade, Inspecteurs dans la plupart des cas mais aussi Directeurs départementaux et régionaux, des pouvoirs définis :

— d'une façon générale, pouvoir de relever des infractions par procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve contraire, toutes les fois qu'une sanction pénale est prévue par le Code du Travail (article L 611-10 dudit Code) ;

— dans un certain nombre de cas, pouvoir de décision : il en est ainsi en matière d'heures supplémentaires, de récupération des heures perdues, de mise en place des institutions d'entreprise (création de sections au sein des comités d'hygiène et de sécurité, obligation de créer des C.H.S. dans des établissements non obligatoirement assujettis ; répartition des sièges lors des élections des représentants du personnel et d'élections dans les collèges ; dérogations aux conditions d'ancienneté requises pour les mêmes élections ; protection des représentants du personnel) ; de contrôle de l'emploi.

En outre, les chefs de service départementaux reçoivent généralement délégation en matière d'emploi et de formation professionnelle puisqu'il s'agit là de matières soumises à la coordination préfectorale en application du décret du 16 mars 1964.

15. — Les conditions dans lesquelles doivent s'exercer ces attributions sont fort différentes : la plupart du temps l'Inspecteur doit faire respecter le contenu d'une norme juridique, élaborée par l'Etat ou la profession et sanctionnée pénalement (24). Il ne lui appartient pas alors d'apprécier l'opportunité de sa démarche et, a contrario, son abstention ne saurait

dégager l'employeur de sa responsabilité civile ou pénale, hormis le cas, exceptionnel, où est prévue la procédure de mise en demeure. Le choix des moyens toutefois lui reste : dressera-t-il immédiatement procès-verbal ou laissera-t-il à l'employeur la possibilité de régulariser sa situation sans que le juge soit saisi, puisque, souvent, il ne s'agit que d'une simple contravention ?

Au contraire, lorsque l'Inspecteur doit prendre une décision, la loi, confirmée par la jurisprudence comme la pratique administrative, lui reconnaissent un large pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité même de sa décision. Le droit ne détermine plus que les cas dans lesquels l'administration doit être saisie, ne fixant à celle-ci que l'objet de son intervention. L'appréciation du contexte économique et social dans lequel est placée l'entreprise a une part exclusive ou prépondérante, qu'il s'agisse de lui permettre d'effectuer une durée du travail supérieure à la durée légale, d'autoriser un licenciement économique, d'interdire qu'un représentant du personnel subisse de par ses fonctions un traitement discriminatoire.

L'autorité est clairement désignée par le texte applicable et tout recours hiérarchique ne peut être porté que devant le ministre, même lorsque le fonctionnaire qui a pouvoir de décision est placé sous l'autorité d'un chef de service départemental ou régional.

Les missions de ces deux types qui nous apparaissent donc comme très différentes dans les procédures mises en œuvre, peuvent cependant être regroupées car elles tendent, les unes comme les autres, à l'application de dispositions expresses, déterminées de façon précise dans leur objet et leur mode d'exécution.

Peuvent leur être opposées celles qui répondent à des besoins administratifs (statistiques, rapports, participation à des commissions) ou surtout se sont développées pour répondre aux besoins du milieu professionnel (information, conseil et surtout conciliation amiable) que la loi ait envisagé ou non l'intervention du service. Lorsque le législateur a prévu cette intervention, il l'a d'ailleurs fait en termes généraux, sans prévoir de procédure particulière (25).

Cette distinction ne recoupe qu'en partie celle, classique, entre le juridique et l'économique, qui peut toutefois éclairer cette démarche.

16. — L'ensemble des missions exercées par l'Inspection du Travail peut, nous semble-t-il, être regroupé comme suit si l'on distingue non seulement leur objet mais également la démarche suivie par l'administration suivant qu'elle dispose d'un pouvoir de décision (sanction), que l'appréciation de l'opportunité lui est confiée, que l'autorité qui dispose de ce pouvoir et intervient seule ou concurremment avec d'autres agents publics, est définie par la loi ou le règlement, ainsi que les procédures pouvant être mises en œuvre.

(23) Javillier, article cité, reprenant R.P.D.S., n° 357, 1975.

(24) Le problème de la norme non sanctionnée pénalement sera abordé plus loin.

(25) Voir ce qui se pratique en matière de conflits collectifs.

Missions	Objet	Appréciation de l'opportunité	Sanction	Autorité intervenant	Procédure	Principaux domaines d'application
Contrôle de conformité	— Application de normes juridiques	non	Judiciaire	Inspection du travail concurramment avec Officiers de police judiciaire	définie	— Réglementation du travail
Exercice d'un pouvoir de décision	— Adaptation de la norme à situation particulière	oui	Administrative	Inspection du travail seule	définie	— Dérogations à la réglementation — Institutions d'entreprise — Droit syndical — Contrôle de l'emploi
Amiable conciliation	— Coexistence des groupes dans l'entreprise ou la profession	oui		Inspection du travail non exclusivement		— Conflits collectifs ouverts ou latents
Conseil Information	— Réponse à demandes exprimées par le milieu d'intervention					— Ensemble du droit du travail — Domaines intéressant la vie de l'entreprise et non encore réglementés.

17. — Une analyse détaillée de chacun de ces domaines d'intervention permettrait de mesurer l'évolution intervenue au cours des deux ou trois dernières décennies, évolution à laquelle les services d'Inspection du travail ont dû s'adapter pour répondre à la demande de leurs interlocuteurs, salariés isolés ou organisations syndicales d'une part, entreprises de l'autre. Elle permettrait également de mettre en lumière la diversité des types d'intervention et de procédure, ainsi que de montrer le rôle des divers niveaux hiérarchiques.

Quelques exemples vont nous permettre de mieux saisir cette évolution et la diversité des réponses apportées par les services du travail, exemples que nous choisirons dans des domaines variés : réglementation du travail, exécution et dissolution du contrat de travail, fonctionnement des institutions d'entreprise, main-d'œuvre étrangère.

18. — Le contrôle de l'application de la réglementation du travail au sens strict est la mission première de l'Inspection du travail, puisque c'est elle qui est à l'origine de sa création.

Les matières réglementées sont nombreuses : le Livre II du Code du Travail y est totalement consacré ainsi qu'une large partie du Livre I<sup>er</sup> concernant les conventions relatives au travail : apprentissage, salaire, travail temporaire, conditions de travail, au sens strict (âge d'admission, durée du travail, travail de nuit), repos et congés, hygiène et sécurité, médecine du travail.

Elles sont devenues complexes car au fil des années les dispositions législatives et réglementaires se sont ajoutées les unes aux autres, complétées par des dispositions conventionnelles, essentiellement en matière de salaire.

Il faut noter que bien souvent des lacunes existent, soit que le pouvoir réglementaire n'ait pas répondu à l'invite du législateur, soit que les textes successifs n'aient pas été mis en harmonie (26). En outre, dans bien des cas il est nécessaire de recourir au texte même de la loi d'origine, la codification ne rendant pas toujours compte de la volonté du législateur quant au champ d'application exact de la loi (27).

19. — Les services du travail apparaissent ici comme les seuls en mesure de fournir aux salariés, comme aux employeurs, l'information qui leur est nécessaire et qu'ils ne peuvent trouver ailleurs. Il s'agit pour eux de donner l'information la plus complète, tant en ce qui concerne les lois et règlements, que leur interprétation par l'administration et la jurisprudence.

Mais c'est essentiellement par l'intervention dans l'entreprise que doit être obtenue l'application de la réglementation. L'inspecteur du travail doit vérifier si l'entreprise observe les normes généralement juridiques, quelquefois techniques qui lui sont imposées.

En outre, lorsque la loi le prévoit, il lui appartient de délivrer certaines autorisations. Alors que généralement il n'est pas libre de son appréciation et doit simplement vérifier la conformité de la pratique de l'entreprise à la norme établie, il doit au contraire ici apprécier si certaines conditions auxquelles est subordonnée l'autorisation sont remplies (par exemple, art. R 234-22 prévoyant certaines dérogations aux règles concernant l'emploi des enfants sur des machines dangereuses) ou si le contexte économique justifie la demande de l'employeur (art. L. 212-7 concernant la procédure d'autorisation des heures supplémentaires).

Dans les établissements de petite et moyenne importance dans lesquels, en droit ou en fait (28), il n'existe pas de représentation de personnel, l'Inspection du travail est le seul garant de l'application des dispositions légales et réglementaires et son rôle est encore prépondérant dans bien des entreprises de taille plus importante.

20. — Rien dans le Code du travail ne donnait vocation à l'Inspection du travail pour intervenir d'une façon quelconque dans le domaine du contrat de travail. Les inspecteurs n'étaient chargés que de l'application de quelques rares dispositions de l'ancien Livre I<sup>er</sup> du Code du Travail auquel appartiennent les articles 20 à 30 d concernant les modalités de conclusion, d'exécution et de dissolution dudit contrat. On peut penser par ailleurs que l'importance en cette matière du droit d'origine conventionnelle aurait dû interdire à l'administration d'intervenir de quelque façon que ce soit. Or il n'en est rien : non seulement l'Inspection du travail a dû intervenir pour obtenir l'application des dispositions nouvelles dans les cas où son intervention était prévue, et notamment lorsque l'inobservation de ces dispositions était sanctionnée pénalement (réintégration des salariés appelés ou maintenus sous les drapeaux ; dispositions concernant le certificat de travail modifiées par les lois du 31 décembre 1953 et du 12 novembre 1955 ; protection des femmes en couches accrue par la loi du 30 décembre 1966), mais son intervention est requise quotidiennement pour informer les salariés, mais aussi les employeurs, sur les dispositions d'origine législative ou réglementaire, mais surtout conventionnelle régissant l'exécution et la rupture du contrat.

(26) En matière de repos hebdomadaire par exemple, l'article L 221-16, modifié en dernier lieu par la loi du 18 décembre 1934, prévoit un règlement d'application qui n'est toujours pas intervenu, cependant que les modalités suivant lesquelles l'employeur peut déroger au principe du repos dominical en application de l'article L 221-6 paraissent pour une part caduques car contraires aux dispositions des décrets d'application de la loi du 21 juin 1936 (reprise dans l'actuel article L 212-1) qui lui est postérieure.

(27) L'absence de tout code annoté récent rend difficile, même au spécialiste la lecture du Code du Travail. Le dernier code annoté faisant une place satisfaisante à la réglementation est celui édité par C. Picquenard à la veille de la dernière guerre. Il faut y ajouter le n° III, 1949 de la Revue Française du Travail.

(28) Et 1974, 43 % seulement des établissements assujettis (établissements de plus de cinquante salariés) comptaient une ou plusieurs sections syndicales, le pourcentage le plus faible étant constaté dans le bâtiment et les travaux publics (28,5 %), le plus fort dans la production et la transformation des métaux et la chimie (plus de 57 %). On constatait la présence d'au moins une section syndicale dans près de 96 % des entreprises de plus de 1.000 salariés, mais ce taux tombait à 31,6 % dans les entreprises de 50 à 149 salariés et 58,15 % dans celles de 150 à 299 salariés. On ne connaît pas la proportion des entreprises de 11 à 50 salariés qui ont des délégués du personnel, mais elle est vraisemblablement très faible et très inférieure à celle enregistrée pour les sections syndicales dans les entreprises de la taille immédiatement supérieure.

En effet, dans la plupart des cas, le contrat de travail individualisé s'efface de plus en plus devant un statut collectif de la profession ou de l'entreprise. Dès lors, et de plus en plus fréquemment, les modalités de l'exécution du contrat, et non plus seulement sa conclusion ou sa rupture, suscitent des différends qui doivent être résolus dans l'entreprise même, pour l'application des règles qui sont trop souvent ignorées ou mal interprétées.

L'Inspection du travail est ainsi amenée à « dire le droit » dans les entreprises, allant au-delà d'une simple information et engageant l'autorité de l'administration pour résoudre de nombreux conflits juridiques individuels, cependant que son intervention dans l'élaboration du règlement intérieur tend en fait à une véritable limitation de l'initiative de l'employeur, notamment dans le domaine disciplinaire.

L'on constate un volume croissant d'interventions de toute sorte entraînées par la difficulté, pour les travailleurs et les entreprises, d'utiliser, sans aide extérieure qualifiée, l'information d'origine multiple, mais souvent partielle, dont ils disposent.

C'est essentiellement au niveau de la section d'inspection que le service intervient, mais la complexité juridique croissante rend nécessaire un appui technique important (documentation facilement utilisable par exemple).

21. — Paradoxalement, c'est sur la partie du droit que l'inspecteur ne peut faire appliquer puisqu'il ne dispose d'aucune sanction qu'il sera le plus interrogé, alors que les dispositions conventionnelles ne modifient qu'exceptionnellement les règles dont le contrôle lui incombe expressément.

L'on saisit bien à travers cet exemple comment, à partir d'une disposition de portée limitée (contrôle de la régularité des dispositions du règlement intérieur, article L. 122-37) et pour répondre aux besoins mêmes des salariés comme des entreprises, les services du Travail ont été amenés à intervenir dans un domaine où pourtant la règle d'origine conventionnelle supplée, complète ou supprime la règle législative, la complexité même de cette règle appelant l'intervention du spécialiste du droit du travail.

Toutefois, l'inspecteur ne pourra ici intervenir que dans le cadre de sa mission d'information. Seule son autorité lui permettra de faire respecter la norme, puisqu'aucune sanction ne pourra être appliquée à l'employeur qui se refuse à appliquer la loi ou a fortiori la convention. De plus, dans la conduite de l'intervention le fonctionnaire devra, comme nous le verrons plus loin, s'imposer une discrétion, souvent difficile, sous peine de compromettre, par son engagement dans un conflit individuel auquel il ne peut apporter de solution, la bonne exécution de ses autres missions, missions pour lesquelles il dispose, au contraire, d'un pouvoir de décision ou de la possibilité de saisir le juge pénal.

22. — Dans le domaine des institutions d'entreprise, le rôle de l'Inspection du travail va être plus complexe, puisque, suivant les cas, mais de façon

qu'il est parfois difficile de distinguer, elle devra assurer l'application de normes juridiques (contrôle de conformité), prendre une décision, intervenir pour faciliter la coexistence des groupes dans un conflit ouvert ou le plus souvent latent, informer l'employeur ou les représentants du personnel sur l'évolution de la loi ou de la jurisprudence.

En effet, l'inspection doit ici assurer la mise en place des institutions en veillant à ce que, dès lors que la demande en est faite, des élections soient organisées. Il s'agira bien souvent d'informer employeurs et salariés sur les modalités d'organisation du scrutin, le droit électoral ou plus précisément d'apprécier l'opportunité d'accorder les dérogations prévues aux articles L 420-7 et L 420-13, L 433-2 et L 433-7 du Code du Travail et éventuellement de saisir par procès-verbal le Parquet du cas de l'employeur qui fait obstacle à l'élection de représentants du personnel.

Par la suite, l'inspecteur devra veiller à la régularité des réunions, à la constitution des commissions instituées par la loi, à la conformité des documents présentés aux représentants du personnel.

Toutefois, la loi et la jurisprudence sont d'une précision qui diminue très vite dès lors que l'on quitte le plan de la régularité formelle : si les formes que doit revêtir la procédure de licenciement d'un représentant du personnel ont été précisées dans les moindres détails ainsi que, au-delà des procédures, la portée de la décision administrative, il est plus difficile au juge de définir, dans chaque cas, ce que peut être le fonctionnement normal de l'institution et bien plus encore d'apprécier le caractère délictueux de la conduite de l'employeur (29).

L'inspecteur doit donc intervenir de façon diverse : tantôt il lui appartient de saisir le Parquet d'une conduite bien caractérisée : employeur refusant d'organiser des élections demandées par un syndicat représentatif, passant outre à une décision de l'administration refusant un licenciement ou refusant une réintégration après annulation d'une décision qui lui était favorable ; tantôt il devra arbitrer le différend qui a pris naissance en ce qui concerne l'établissement même de la liste électorale ou la structure de l'institution, comité d'entreprise ou comité d'hygiène et sécurité. Mais il sera également saisi des multiples problèmes que pose le fonctionnement quotidien de l'institution et à propos desquels le délit d'entrave ou d'obstacle n'apparaîtra pas toujours constitué.

23. — Si dans le domaine de la relation individuelle de travail, l'inspecteur agit pour obtenir l'application d'une norme qui se suffit à elle-même, il n'en va pas de même en ce qui concerne les relations professionnelles.

(29) Le strict respect de la jurisprudence de la Cour de cassation devrait assurer le fonctionnement des institutions d'entreprise, au plan formel du moins (Cf. Les développements récents de la jurisprudence de la Chambre criminelle dans les rapports de la Cour de cassation qui, chaque année ou presque, consacrent un long chapitre à cette matière).

Dans bien des cas, l'institution fonctionne mal : l'inspecteur constatera que les réunions mensuelles n'ont pas toujours lieu ou que le délai de convocation n'est pas toujours respecté par l'employeur, mais il sait que, pour des raisons multiples, l'intervention du juge ne modifierait guère cet état de fait et n'aurait peut-être même que des résultats néfastes. Il s'attachera à faire vivre l'institution lorsqu'elle existe, davantage qu'à faire sanctionner l'employeur défaillant sur un point qui n'apparaît pas essentiel, tant du moins que l'institution lui paraît fragile, ce qui est souvent le cas dans des entreprises de taille encore faible où le syndicat a peu d'audience.

Mais en même temps, l'Inspection est saisie de demandes portant non plus sur les conditions formelles du dialogue voulu par le législateur, mais sur le contenu même de la revendication syndicale.

Bien souvent, notamment lorsqu'il s'agit d'entreprises importantes au sein desquelles le débat économique a véritablement un sens, les règles posées par le Code sont respectées, au moins dans les formes. Pour les représentants du personnel il s'agira surtout, par exemple, d'obtenir une information plus abondante, de meilleure qualité. L'inspecteur interviendra, non plus en agent de contrôle, mais en amiable conciliateur à la demande même des syndicats.

Ainsi donc, suivant qu'il s'agit d'assurer aux représentants du personnel la garantie d'un statut leur permettant d'assurer leur mission, individuellement ou collectivement ou, au contraire, d'assurer la coexistence des groupes à l'intérieur de l'entreprise, de permettre l'expression des demandes précises des salariés ou d'aider à concilier, au moins temporairement, des points de vue divergents en tout ou partie, l'inspecteur du travail devra user de registres variés. Toutefois, dans les domaines où la loi et la jurisprudence sont formelles, il ne devrait jamais se laisser entraîner dans le domaine de l'amiable conciliation et renoncer à l'application de normes juridiques clairement définies, toutes les fois qu'elles constituent l'un des éléments du statut même de l'institution et garantissent par là son fonctionnement.

24. — Des considérations voisines expliquent que l'Inspection du travail soit sollicitée dès lors que des tensions qui règnent au sein de l'entreprise, milieu conflictuel par nature à la recherche perpétuelle de l'équilibre, font craindre, immédiatement ou à terme, un conflit ouvert.

Le plus souvent les parties évitent de recourir aux procédures légales (conciliation, médiation, arbitrage) et leur préfèrent une intervention non formalisée de l'Inspection du travail.

Le recours du fonctionnaire de ce service manifeste une double préoccupation, commune, quoique pour des motifs divergents, aux parties en présence : volonté de rechercher dans le cadre de l'entreprise une solution qui paraît ainsi mieux adaptée à son contexte particulier, souci de toujours conserver le mérite du choix de la solution.

L'intervention de l'Inspection du travail sera donc sollicitée ou acceptée car les fonctions de l'inspecteur le placent, en quelque sorte physiquement, au cœur des problèmes sociaux de l'entreprise. Sa connaissance du milieu et des conditions de travail, ses contacts fréquents avec l'employeur et les représentants des salariés en font un observateur privilégié des comportements des groupes en présence. Il perçoit les susceptibilités, et sa connaissance du contexte interne lui donne une capacité d'analyse qu'atteint plus difficilement un organisme extérieur. Il bénéficie d'une indépendance garantie par les textes et de l'autorité que lui confère, par ailleurs, son pouvoir de contrôle ou de décision.

Sans jamais imposer son intervention, l'inspecteur se présente ainsi comme capable d'entendre les parties au moment où l'une et l'autre l'acceptent, d'être l'instance de composition en mesure de répondre à leurs exigences contradictoires en offrant impartialité et compétence et en intervenant sans apparaître comme étranger à l'entreprise mais bien au contraire en étant considéré comme un « familier » des antagonistes.

25. — En ce qui concerne la main-d'œuvre étrangère, l'action de l'Inspection du Travail a d'abord eu pour but la protection de la main-d'œuvre nationale, suivant l'intitulé de la loi du 10 août 1932 repris dans celui du titre IV du Livre III du Code du Travail. Mais, très vite, il ne s'est pas agi simplement de veiller à l'application de normes administratives préétablies, fixant par exemple le pourcentage de main-d'œuvre pouvant être occupé dans telle ou telle profession. L'action de l'administration pour ajuster en permanence le flux d'immigration aux fluctuations du marché de l'emploi, en application des dispositions de l'Ordonnance du 2 novembre 1945, ne peut être définie sans une analyse permanente, au niveau régional et local, de la situation de la démographie et de l'emploi et, en conjoncture normale, la décision administrative doit être largement décentralisée.

Une politique globale de l'immigration a été progressivement définie durant les dernières années, tendant, non seulement à contrôler les flux migratoires, mais également à faciliter l'accueil, la formation et la promotion professionnelles des migrants et de leurs familles. Les directions départementales du Travail et de la Main-d'Œuvre n'ont plus seulement à appliquer les normes administratives s'appliquant aux étrangers ou aux entreprises qui font appel à leurs services, mais également à participer activement aux travaux de divers organismes consultatifs (Comités départementaux d'action sociale en faveur des travailleurs migrants ; Comités départementaux consultatifs en matière de logement des travailleurs migrants, par exemple) ou à favoriser le développement des initiatives prises en faveur des migrants, notamment dans le domaine de la formation et de la promotion.

A cette fin, depuis 1974, les effectifs des Services du Travail d'une dizaine de départements ont été renforcés et dans deux d'entre eux (Nord et Bouches-du-Rhône), un inspecteur du travail a été spécialisé dans l'action sociale en faveur des travailleurs mi-

grants. Une mission interministérielle de contrôle des trafics de main-d'œuvre qui doit associer un inspecteur du travail, un magistrat, un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur a été créée au Secrétariat d'Etat auprès du ministre du Travail (Travailleurs immigrés) notamment pour coordonner l'action des administrations et des parquets (30). L'on est donc passé d'une action ponctuelle de contrôle dans l'entreprise ou de régularisation administrative de la situation d'individus isolés à la mise en place, non encore achevée, de structures facilitant l'insertion des travailleurs migrants dans la cité comme dans l'entreprise, cependant qu'une politique cohérente était également élaborée à l'égard des employeurs.

### III. — INTERVENTION ET SANCTION

26. — Il importe d'examiner de quelle manière l'inspecteur du Travail pourra accomplir les missions qui lui sont confiées, mettre en œuvre les procédures évoquées, en un mot conduire son intervention.

L'inspecteur ne peut, dans la plupart des cas, mettre en œuvre les pouvoirs que lui confère la loi qu'à l'occasion d'une visite de l'établissement assujéti, qu'elle soit provoquée par l'actualité (plainte d'un syndicat ou d'un salarié, accident du travail,...) ou qu'elle soit effectuée de façon systématique.

La visite est le seul mode d'intervention à la disposition de l'inspecteur, ce qui explique qu'elle fasse l'objet de maintes prescriptions. C'est elle qui permet en premier lieu de mesurer l'activité du service national d'inspection ; chaque année le rapport adressé au Bureau International du Travail rend compte de l'activité des inspecteurs par un décompte des visites effectuées dans les établissements assujéti. L'Administration centrale du Travail a donc été amenée à définir le contenu du contrôle et son rythme en fonction de la taille de l'établissement (31).

Ce contrôle systématique doit représenter la part essentielle de l'activité de l'inspecteur. Il est pour l'essentiel un contrôle de conformité, l'administration vérifiant que l'employeur respecte bien sur le plan juridique et technique les normes définies.

La réglementation prévoit à cette fin un ensemble de dispositions : documents tenus par l'employeur ; en matière d'hygiène et sécurité et de prévention des accidents recours à des organismes spécialisés extérieurs à l'entreprise ou mise en place de services spécialisés à l'intérieur de celle-ci ; affichage de documents et décisions et communication concomitante à l'inspecteur ; demandes d'autorisation.

(30) Une circulaire n° 20/75 du 7 juillet 1975 précise les objectifs de la mission qui sera chargée de suivre de façon étroite l'action des services et des parquets, en ce qui concerne l'application non seulement des articles L 341-6, L 341-1-7, L 341-9, L 364-2 relatifs à l'emploi de travailleurs étrangers mais également des articles L 125-1 et L 125-3 relatifs au marchandage et au prêt illégal de main-d'œuvre et de la loi du 27 juin 1973 relative à l'hébergement collectif.

(31) Sur le contenu de la visite systématique, voir en dernier lieu circulaire du 3 mars, 1952 ; en ce qui concerne le rythme des visites la note de l'Inspection générale des Affaires sociales TE 5/72, qui souligne l'importance des contrôles périodiques.

Le respect de ces dispositions par l'employeur garantit au salarié que l'ensemble des règles de droit régissant son statut est bien respecté. Aussi est-il important que toutes ces dispositions soient respectées, même lorsqu'elles n'apparaissent qu'être de pure forme. La Chambre criminelle de la Cour de cassation a été formelle chaque fois qu'elle a eu à se prononcer : toutes les dispositions prévues par le Code en matière de procédure, qu'il s'agisse de réglementation du travail au sens strict (32) ou de la législation concernant les institutions d'entreprise, doivent être respectées et ne sauraient être violées même avec l'accord des salariés ou de leurs représentants.

27. — Afin de donner à l'inspecteur toute facilité d'effectuer son contrôle, des pouvoirs étendus lui sont accordés en ce qui concerne le droit d'entrée dans les établissements assujéti, puisque l'employeur ou son salarié ne peut lui en refuser l'accès, quelle que soit l'heure et dès lors qu'existe un indice d'activité. De même, il appartient à l'employeur de prendre toute disposition pour présenter à l'inspecteur, ou lui faire présenter en son absence, tout document prévu par la législation du travail (33). L'inspecteur pourra également faire procéder à des prélèvements ou analyses (article L. 611-8) et la loi du 5 juillet 1972 (article L. 263-1) lui a permis d'avoir recours au juge des référés pour faire cesser le travail en cas de risque grave et immédiat pour l'intégrité physique des travailleurs.

A la suite de sa visite, l'agent de contrôle pourra soit rappeler à l'employeur la règle ignorée ou violée (pratique des observations), soit dresser un procès-verbal des infractions constatées, soit mettre en demeure l'employeur d'avoir à se conformer à la réglementation.

Il faut souligner que la visite de contrôle n'est jamais une visite de réception, comme cela est prévu dans d'autres réglementations. Il appartient à l'employeur d'appliquer l'ensemble des règles posées par le Code, y compris celles concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs. La tolérance ou la négligence de l'inspecteur ne saurait le décharger de sa responsabilité (34), hormis le cas où est prévue expressément la mise en demeure. Il importe toutefois de définir l'exercice de celle-ci.

Contrairement à ce que pourraient laisser croire certains auteurs (35), la plupart des infractions con-

(32) Voir par exemple en matière de récupération des heures perdues ; celle-ci est subordonnée à l'autorisation de l'inspecteur et à l'observation par l'employeur de règles de procédure très strictes.

(33) La jurisprudence interprète de façon très stricte les termes de l'article L 611-9 puisque les documents prévus par la réglementation doivent être tenus à disposition, même en l'absence de l'employeur ou de ses collaborateurs directs.

(34) Jurisprudence constante (par exemple Ch. Crim., 8-02-1902 ; 3-7-1953 ; 11-1-1955).

(35) M. Javillier in *Droit Social*, 1975, p. 379. De même, la proposition de M. Alvarez (dans sa thèse citée par M. Javillier) de ne prévoir la mise en demeure que dans le cas de recours à la procédure de référé méconnaît les caractéristiques de ces procédures : lorsqu'elle est prévue la mise en demeure a pour effet de donner un délai à l'employeur pour faire disparaître l'infraction alors que l'intervention du Juge des référés doit avoir pour objet de faire disparaître immédiatement un risque sérieux d'atteinte à l'intégrité physique d'un travailleur, sans attendre que le juge pénal sanctionne l'infraction, qu'elle ait été relevée directement ou qu'elle ait donné lieu à mise en demeure.

cernant l'hygiène et la sécurité peuvent être sanctionnées sans mise en demeure préalable : cette procédure, instituée par la loi du 12 juin 1893, fut supprimée par la loi du 13 décembre 1932 pour les dispositions d'origine législative (actuels articles L 232-1 à 3, L 233-1 à 233-7 ; L 234-1 à 234-5). Elle n'est applicable que dans les cas expressément prévus par le règlement, moins nombreux qu'il a été dit, et répond normalement aux situations suivantes : prescriptions exigeant des modifications importantes, portant notamment sur le gros œuvre ; prescriptions pouvant donner lieu à des divergences d'interprétation (cf. vœu du Conseil supérieur du Travail in Durand, *Traité de Droit du Travail* Tome I - n° 295-296) ; matière nouvellement réglementée. Dans ce dernier cas, la procédure de mise en demeure sera supprimée après un certain laps de temps (c'est ainsi que le premier texte d'application de la loi du 11 octobre 1946 sur les services médicaux du travail prévoyait son intervention de façon systématique et qu'elle n'est plus prévue que pour l'application des dispositions concernant l'organisation même des services médicaux, non pour celles concernant les examens médicaux dont bénéficient les salariés).

Lors de la discussion de la loi du 5 juillet 1972, le ministre du Travail, M. Fontanet, s'est vigoureusement opposé à certains auteurs qui souhaitaient voir rétablir la mise en demeure pour toutes les infractions, en contrepartie de la correctionnalisation de celles-ci.

C'est ici que nous retrouvons le débat déjà évoqué sur la mise en œuvre de sanctions pénales par l'inspecteur du travail. Les statistiques publiées désormais chaque année par le ministère du Travail montrent que peu d'infractions sont relevées par procès-verbal (36). Pour les uns c'est le signe qu'un simple rappel de la réglementation suffit la plupart du temps à faire disparaître l'infraction et lors du débat qui a précédé le vote de la loi du 5 juillet 1972, le ministre du Travail a été même jusqu'à dire que des instructions en ce sens seraient données afin que seules les infractions renouvelées ou particulièrement graves soient sanctionnées (37). Pour les autres, c'est la preuve d'un souci de la hiérarchie de mettre un frein à l'action des inspecteurs ou de les amener à une véritable auto-censure.

Il nous semble que ce qui a été dit plus haut sur les procédures mises en œuvre permet d'éclaircir ce débat, surtout si l'on sait comment sont établis les relevés d'activité des services de l'inspection du travail. Pour l'agent de contrôle, c'est le seul moyen de donner connaissance de son activité, sous une forme forcément abrégée, puisque, contrairement à ce que beaucoup croient, aucun compte rendu des interventions faites n'est dressé sauf dans les cas expressément prévus par les règles internes à l'administration (rapports d'enquête d'accidents du travail mortels ou mettant en évidence certains risques, nouveaux

ou difficilement palliés). Dans un certain nombre de cas, il sera fait état de l'observation faite à l'employeur alors que l'attitude de celui-ci n'aurait pu être sanctionnée.

L'inspecteur rappellera par exemple à l'employeur la nécessité d'organiser des élections pour la constitution d'un comité d'entreprise ou la désignation de délégués du personnel. Que l'employeur donne une suite à ce rappel en saisissant par affiche ou par lettre les organisations syndicales les plus représentatives ou laisse les choses en l'état, est sans incidence sur une éventuelle action pénale, tant que des candidats ne se sont pas manifestés (38).

28. — La réglementation du travail a pour objet essentiel de faire instaurer dans l'entreprise un état de droit garantissant au salarié le respect de son statut, avons-nous déjà dit. Aussi la sanction pénale devra-t-elle avoir un caractère exemplaire et dissuasif, mais également être mise en œuvre rapidement afin que cesse au plus vite le trouble engendré par la violation de la règle.

Ces considérations expliquent qu'à plusieurs reprises, par le passé, le législateur ait prévu des règles particulières en ce qui concerne les infractions au Code du Travail. La loi du 11 juillet 1941 avait notamment interdit au juge de tenir compte de circonstances atténuantes (article 182 du Livre II ancien, abrogé par la loi du 11 février 1951). Les délits eux-mêmes puisque initialement de nombreuses infractions étaient sanctionnées par des peines d'amende dont le taux les rangeait dans cette catégorie, étaient poursuivies devant les tribunaux de police. L'application d'amendes de composition est, et demeure, interdite.

Certaines de ces dispositions ont disparu mais il est important de souligner que le législateur, le gouvernement, la Cour de cassation, chacun dans leur domaine, n'ont cessé d'attirer l'attention des juges sur l'intérêt que présentait une répression exemplaire et rapide des infractions.

Le législateur, par le vote de la loi du 5 juillet 1972, comme le gouvernement par la publication du décret du 24 octobre 1972, ont relevé substantiellement le taux des amendes applicables. Les infractions aux règles concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs constituent désormais des délits et le taux des amendes prévues pour beaucoup d'autres infractions les font assimiler à des contraventions de 5<sup>e</sup> classe. Surtout les règles antérieures demeurent : l'amende est appliquée autant de fois qu'il y a de travailleurs concernés, qu'il s'agisse de délit ou de contravention.

Pour la première fois la loi d'amnistie de 1974 a écarté de son champ d'application les auteurs d'infractions au Code du Travail, même lorsqu'il s'agissait de simples contraventions.

(36) Les statistiques 1972 ont été publiées dans *Droit Social* 1975, pp. 394-395, en annexe de l'article de M. Javillier.

(37) J.O.A.N., 2 juin 1972, p. 2094. Aucune instruction n'a été donnée dans ce sens, mais la pratique des observations préalables avant procès-verbal, recommandée depuis toujours, sauf en cas d'infraction grave ou réitérée, demeure.

(38) Sur le plan statistique, toutes ces interventions apparaîtront de façon identique, qu'il s'agisse de mettre en place, avec ou sans succès, des institutions d'entreprise, de faire respecter des règles de fonctionnement purement formelles, d'intervenir pour obtenir une amélioration qualitative dudit fonctionnement.

Si le ministre du Travail, lors du vote de la loi du 5 juillet 1972, avait fait état d'une application modérée des textes votés, aucune instruction n'a été donnée dans ce sens aux services (39) et le Garde des Sceaux, dans sa circulaire du 28 septembre 1972, rappelle aux Procureurs généraux qu'il leur appartient d'intervenir pour qu'une meilleure répression soit assurée, les tribunaux devant assurer « une répression aussi prompte et efficace que possible des infractions à la législation du travail » et qu'il importe donc « que les magistrats du ministère public soient particulièrement conscients de l'importance sociale de la répression des diverses infractions à cette réglementation ».

La Chambre criminelle de la Cour de cassation a, depuis longtemps, élaboré une jurisprudence très stricte tant en ce qui concerne le cumul d'infractions, très généralement admis (40), qu'en ce qui concerne la responsabilité pénale du chef d'établissement, dont il ne peut être exonéré que de façon exceptionnelle (41).

29. — La faiblesse des condamnations prononcées, qui est souvent à l'origine d'une certaine passivité ultérieure des inspecteurs du travail (42), tient donc surtout au comportement des magistrats et à leur méconnaissance du milieu professionnel et des pratiques de l'inspection du travail, ainsi qu'à un oubli des dispositions impératives de la loi, rappelées par la jurisprudence : relâche fréquente de chefs d'établissement ayant abusivement délégué leur responsabilité ; confusion des poursuites pour blessures ou homicide par imprudence et de celles pour infraction au Code du Travail, et abandon de ces dernières en même temps que des premières, alors que les règles d'incrimination sont différentes (43) ; inapplication fréquente de l'article L 263-6, prescrivant des mesures de publicité des jugements, alors que celles-ci constituent une peine complémentaire, qui doit toujours être appliquée même lorsque les circonstances atténuantes sont retenues (44).

A cela s'ajoute la lenteur des procédures judiciaires et la pratique de l'enquête menée par le Parquet à partir du procès-verbal de l'inspecteur, inutile sauf en cas d'accident du travail si une instruction est ouverte pour homicide ou blessure par imprudence et sans doute en cas de délit d'entrave au fonctionnement du comité d'entreprise ou d'obstacle aux fonctions de délégué du personnel, car il importe alors d'entendre le prévenu et les représentants du personnel sur les faits constatés par l'inspecteur,

(39) Dans son rapport de l'année 1973 consacré à la prévention, l'Inspection générale des Affaires sociales regrette au contraire que des procès-verbaux ne soient pas plus souvent dressés à l'encontre des entrepreneurs de bâtiment et des travaux publics, secteur qui connaît le plus grand nombre d'accidents du travail graves ou mortels et où le caractère éphémère des chantiers rend généralement vaine la pratique des observations.

(40) Cumul possible dès lors que l'employeur, par un acte unique, enfreint simultanément deux obligations ayant des buts dissemblables (Crim. 3-01-1914, 26-10-1910, 22-7-1915, 30-10-1914 en donnant des exemples).

(41) Voir sur ce point Cœuret in *Droit Social* 1975, pp. 396-411.

(42) Voir R.P.D.S., n° 357/1975 et Javillier, art. cité.

(43) Arrêt cassation criminelle, n° 92744 - 67/B du 6 mars 1968.

(44) Cass. crim., 10-12-1968.

dont les constatations auront forcément un caractère sommaire. Dans ces deux derniers cas, en effet, l'inspecteur n'aura pas toujours pu faire de constatations personnelles, qui ont donc acquis force certaine, faisant foi jusqu'à preuve contraire. Certes il pourra faire état d'éléments recueillis par lui (description d'un accident auquel il n'a pas assisté, par exemple), mais il s'agira alors de simples renseignements qui ne s'imposent pas au juge (45). De plus, l'inspecteur n'a pas la qualité d'officier de police judiciaire et ne peut donc recevoir de témoignages (46).

Qu'il s'agisse d'un accident du travail et bien davantage encore dans le cas d'une plainte déposée par une organisation syndicale à l'encontre d'un employeur ne respectant pas les textes concernant le droit syndical ou le statut des représentants du personnel, l'absence de procès-verbal ne devrait pas interdire au Parquet de poursuivre dès lors qu'il s'agit d'apprécier le comportement de l'employeur, plus que de vérifier si les conditions formelles prévues par la loi sont effectivement remplies (47).

30. — Depuis 1945, la loi a donné à l'inspecteur du travail un pouvoir de décision qui fait de lui un véritable juge en matière sociale. Ce pouvoir est renforcé par la récente décision de la Cour de cassation (Chambre mixte - 21 juin 1974 (48) consacrant la protection exceptionnelle dont jouissent les représentants du personnel et retenant le délit d'entrave aux fonctions des délégués à l'encontre de l'employeur qui, fondant son action sur l'article 1184 du Code civil, demanderait en justice la résiliation du contrat de travail d'une personne protégée comme l'admettait jusqu'à présent la jurisprudence de la Chambre sociale.

Cette décision met en évidence le rôle de l'inspecteur, mieux à même que le juge, de par sa familiarité avec l'entreprise, d'appréhender dans leur complexité la totalité des rapports existant entre l'employeur et les représentants du personnel et donc de ne pas décider au vu d'un seul fait isolé de son contexte. Le Conseil d'Etat s'est refusé à exercer un contrôle sur la gravité des faits reprochés aux représentants du personnel, et, employeurs et salariés ne peuvent que former devant le ministre un recours contre sa décision.

L'inspecteur du travail, et nous entendons par là le fonctionnaire de ce grade et non l'ensemble des membres du corps de l'inspection, est ici doté d'un « pouvoir propre » d'appréciation dont l'exercice est garanti par le droit interne et la norme internationale. Jusqu'alors salariés et surtout employeurs pouvaient user d'une double voie pour remettre en cause, directement ou par un biais, ses décisions : le recours hiérarchique, la saisine du juge du contrat.

(45) Cass. Crim., 8 mars 1913.

(46) et (47) Voir sur ces deux points R.P.D.S. déjà citée. Il ne nous semble pas que la qualité d'officier de police judiciaire attribuée à l'inspecteur serait de nature à rendre plus efficace son action, puisque, en toute hypothèse, en matière de contrôle de conformité, il dispose du même pouvoir de constatation que celui conféré aux officiers de police et que cette assimilation complète à ces auxiliaires du Parquet ne paraît guère de nature à faciliter l'exercice des autres pouvoirs que la loi confère à l'inspecteur.

(48) In *Droit Social* 1974, p. 454 à 462.

Les deux arrêts du 21 juin 1974 ont mis fin à une divergence ancienne entre les deux jurisprudences de la Chambre sociale et de la Chambre criminelle source de l'imbroglio juridique évoqué par M. le Procureur général Touffait dans ses conclusions.

Le rôle de l'inspecteur du travail devient donc essentiel, mais par là même se trouve posée avec une nouvelle acuité une question, celle du contrôle des décisions de l'inspecteur et le Procureur général a souhaité dans ses conclusions que le législateur instaure le plus rapidement possible un contrôle juridictionnel, estimant pour sa part que ce rôle pourrait être confié, plutôt qu'aux Tribunaux administratifs, à la Cour supérieure d'arbitrage.

31. — Sur le plan économique, des pouvoirs importants paraissent accordés par la loi à l'Inspection du Travail, en la personne suivant le cas de l'Inspecteur ou du Directeur départemental, dans deux domaines : le contrôle de la durée du travail, le contrôle de l'emploi.

En matière de durée du travail, la procédure d'autorisation des heures supplémentaires donne une place importante à l'administration : celle-ci doit autoriser tout dépassement, même de peu d'importance, de la durée légale de travail, toujours fixée à quarante heures. Des garanties sont données tant au salarié qu'à l'employeur : consultation des représentants du personnel, consultation des syndicats patronaux et ouvriers, mais la décision appartient à l'administration.

En pratique, ce pouvoir est difficile à mettre en œuvre, hormis les cas d'abus manifeste. L'administration va exercer essentiellement un pouvoir de régulation au sein de l'entreprise ou plus encore de la profession, veillant à ce que les représentants du personnel, dans les entreprises importantes, soient associés aux décisions de l'employeur ou du moins informés, sanctionnant par un refus d'autorisation les demandes non fondées ou, surtout, dressant procès-verbal dans le cas de dépassement de la durée maximale du travail, telle que fixée à l'article L. 212-7.

32. — En matière de contrôle de l'emploi aussi, il nous paraît que le législateur a surtout voulu sanctionner une véritable régulation de la politique de main-d'œuvre suivie par l'entreprise.

La loi du 3 janvier 1975 (article L. 321-3 et suivants du Code du travail) a trois effets principaux : ôter au préfet la décision en matière de contrôle de l'emploi ; subordonner à l'observation d'une procédure longue et strictement réglementée toute mesure de licenciement économique, individuelle ou collective ; permettre à l'Etat de participer à certaines dépenses à la charge de l'entreprise pour limiter ces licenciements (art. L. 322-11, décret du 3 mars 1975).

Le transfert à une autre autorité du pouvoir antérieurement dévolu au préfet paraît significatif, surtout si l'on ajoute que ce n'est pas, comme antérieurement à la codification de 1972, et comme beaucoup

le pensaient (49), au bénéfice du Directeur départemental du Travail et de la Main-d'Œuvre qu'il se fait, ou du moins au bénéfice du Directeur départemental pris en sa qualité de chef de service chargé de la mise en œuvre de la politique de l'emploi.

L'Ordonnance du 23 mai 1945 avait un objectif essentiellement économique, celui d'utiliser au mieux les ressources de main-d'œuvre du pays, et c'est donc les services de main-d'œuvre qui étaient chargés de la mettre en œuvre. Seul le caractère législatif de ce texte, qui visait expressément le Directeur départemental du Travail et de la Main-d'Œuvre, interdit que ce pouvoir fût transféré au préfet dès 1964. On peut penser que désormais le contrôle de l'emploi fait partie de la réglementation du travail au sens de l'article 4 du décret du 16 mars 1964. Les termes de l'article R. 321-6 du Code du Travail qui donne ce pouvoir au Directeur départemental ou au fonctionnaire qui en exerce les attributions dans les branches d'activité qui ne sont pas de sa compétence paraissent nous donner raison : le service chargé de l'Inspection du travail stricto sensu est également compétent en ce domaine nouveau.

L'Inspecteur du Travail, observateur privilégié de la vie de l'entreprise, paraît le fonctionnaire le mieux placé pour veiller à l'observation des procédures prévues en cas de licenciement, qu'il s'agisse des procédures légales ou conventionnelles ainsi que le précise l'article L. 321-8 du Code du travail. Il est à même d'intervenir très tôt dans le déroulement de ces procédures, de veiller à l'application des diverses dispositions du Code, qu'elles appartiennent ou non à cette section, de proposer enfin des solutions de nature à limiter l'importance du licenciement, voire à l'ajourner.

Enfin, le non-respect par l'employeur des dispositions légales est désormais sanctionné, pénalement mais aussi civilement.

Les pouvoirs d'investigation de l'administration dans le domaine économique restent inexistantes : aucune autre justification que celle présentée au Comité d'entreprise n'est à fournir par l'employeur et aucune mesure d'expertise n'est à la disposition de l'inspecteur. Celui-ci ne peut contrôler que le caractère réel des motifs de licenciement invoqués par l'employeur (50).

33. — Mais que l'on ne s'y trompe pas : comme en matière d'institutions d'entreprise, comme en matière de relation individuelle de travail, et peut-être mieux encore apparaît ici l'un des caractères fondamentaux du droit du travail : le statut du travailleur, qui prend le plus souvent le pas sur le contrat de travail, ne peut être garanti dans les faits que par une stricte application par l'Inspection du Travail de règles de procédures dont l'importance est trop souvent négligée. Il nous semble en effet que beaucoup d'erreurs d'appréciation, commises tant par les observateurs ou interlocuteurs des services

(49) Cf. Article de M. Duprilot, in *Droit Social* 1975, n° 6, pp. 53-72.

(50) Voir Circulaire TE 27/75 du 2 juillet 1975.

que par les agents de l'Inspection eux-mêmes, viennent d'une réflexion insuffisante sur le caractère de la réglementation du travail, qui privilégie les règles de forme et de procédure sur le contenu même, alors que, bien naturellement, les intéressés, qu'ils soient employeurs ou salariés, s'attachent essentiellement à ce contenu, entraînant les inspecteurs du travail dans cette voie. Ceux-ci sont ainsi, sans cesse, entraînés sur le terrain du contenu du contrat de travail alors que le seul objet de l'intervention de l'administration devrait être la garantie du statut juridique des travailleurs pris individuellement ou collectivement.

Paradoxalement, cette attitude a pour résultat, non pas de renforcer l'application de la réglementation, mais au contraire de l'affaiblir et quelquefois de faire tomber celle-ci en désuétude. Les quelques gains obtenus au profit de travailleurs isolés, dont les conflits individuels sont résolus favorablement, se trouvent ainsi chèrement payés. Prenons-en deux exemples, fort dissemblables apparemment, mais dans lesquels nous retrouvons le même cheminement : le contrôle de l'emploi dans sa forme antérieure à la loi du 3 janvier 1975 ; l'application de la réglementation concernant la durée de travail aux employés supérieurs.

34. — L'ordonnance du 24 mai 1945 avait un champ d'application bien défini par les textes mêmes et la jurisprudence, tant du Conseil d'Etat que de la Cour de cassation. Elle avait pour objet de permettre à l'administration de vérifier le motif de toute opération de licenciement et dans le cas où celui-ci était reconnu économique d'apprécier son opportunité, tant au regard de l'intérêt même de l'entreprise qu'au regard de la situation de l'emploi. Mais aux termes mêmes de son article les décisions ainsi prises ne portaient pas atteinte aux dispositions de droit commun régissant le contrat de travail et la chambre sociale de la Cour de cassation se refusait à sanctionner sur le plan civil l'employeur qui négligeait de se soumettre aux formalités légales ou même passait outre au refus d'autorisation. Partant, les agents de services ne virent plus l'intérêt que pouvait présenter cette réglementation, d'autant que l'administration, comme les syndicats ouvriers ou les groupements professionnels, sollicitaient leur intervention dans les seuls licenciements collectifs de quelque importance. Malgré la jurisprudence constante de la Chambre criminelle rappelant l'obligation légale de solliciter l'autorisation administrative pour tout licenciement quel qu'en soit le motif (51), l'absence de toute conséquence pratique de la violation d'une règle de procédure fit que cette règle elle-même tomba en désuétude (52).

35. — Alors que la réglementation du travail au sens strict (actuel Livre II, mais également la plus grande partie du Titre IV du Livre I<sup>er</sup> relatif au salaire) ne fait aucune distinction entre employés supérieurs (cadres) et autres salariés, la jurispru-

dence de la Cour de cassation (Chambre sociale) a largement admis que certaines catégories de salariés pouvaient bénéficier de salaires forfaitaires et pratiquer des horaires hebdomadaires de travail très supérieurs à la durée légale sous réserve que cette rémunération forfaitaire soit calculée en conséquence. De même le fait de la rémunération au rendement dans certaines professions a conduit bien souvent employeurs et salariés à pratiquer, de connivence, des horaires élevés sans jamais, ou presque, solliciter de dérogation auprès des services chargés de l'application de la loi. Bien que la Chambre criminelle n'ait jamais admis ces pratiques, tant en ce qui concerne la durée du travail qu'en ce qui concerne le respect des dispositions régissant la rédaction des bulletins de paie qui doivent faire apparaître le nombre d'heures auquel correspond la rémunération versée (53), les agents de contrôle les ont souvent sinon entérinées, tout au moins admises, influencés sans doute par le fait qu'elles n'allaient généralement pas à l'encontre des attentes des salariés considérés.

Dans les deux cas, le contrat est privilégié par rapport au statut. La conduite inverse nous paraît cependant la seule cohérente avec la logique de la conception de l'Inspection du travail qui nous semble devoir être déduite de l'analyse, le caractère formel du droit du travail nous paraissant une de ses caractéristiques essentielles, qu'il s'agisse des relations individuelles et des conditions de travail ou qu'il s'agisse de la mise en place des institutions d'entreprise et de leur bon fonctionnement.

36. — Les débats sur les difficultés de concilier les missions d'information (appellation qui nous paraît préférable à celle de conseil : il s'agit pour l'administration de faire connaître les règles de droit le plus complètement possible, non d'aider une partie à les utiliser), de contrôle, de conciliation amiable nous paraissent perdre de leur acuité si celles-ci sont replacées dans leur contexte et éclairées par quelques rappels simples :

— en premier lieu, l'application de normes définies ne peut donner lieu à conciliation. L'inspecteur ne peut que les faire appliquer si elles sont sanctionnées pénalement ou les rappeler si elles ne sont sanctionnées que civilement. Si leur inobservation a été à l'origine d'un conflit individuel ou collectif, son intervention ne peut que tendre à l'application de la norme, sur laquelle aucune transaction n'est possible.

— son intervention doit être admise par les parties dans tous les cas, ce qui suppose que l'application de la réglementation soit poursuivie en permanence. Le rappel de règles formelles, même paraissant secondaires, est seul de nature à instaurer dans l'entreprise un état de droit dont l'Inspection sera le garant. Par contre, il n'appartient pas à l'inspecteur d'intervenir dans l'exécution du contrat de travail ou surtout sa rupture, sauf dans les cas prévus par la loi.

(51) Question écrite au ministre de la Justice (J.O.A.N. du 12 mai 1971).

(52) Bien plus le législateur commit la même erreur de confondre économique et collectif lors du vote de la loi du 13 juillet 1973 (article L 122-14-5).

(53) Pour l'application de la réglementation concernant la durée du travail aux Codes supérieurs, voir cassation criminelle, 8 mai 1968.

La mission d'information s'étend à l'ensemble du droit, y compris le droit du contrat de travail, nous l'avons indiqué plus haut. La mission d'intervention (application d'une norme juridique) se réduit aux domaines où le législateur a prévu l'intervention du juge pénal. Certes il sera difficile à l'inspecteur, et plus encore peut-être au contrôleur au contact des salariés des entreprises les plus petites, de ne pas intervenir, car le salarié comprendra mal qu'après lui avoir dit quels étaient ses droits, il se refuse à intervenir ou ne dispose pas des moyens de faire entendre raison à son employeur (54).

L'attitude de discrétion imposée par la Convention 81 dont l'article 15 interdit aux inspecteurs « de révéler à l'employeur ou à son représentant qu'il a été procédé à une visite d'inspection comme suite à une plainte » est de tradition ancienne dans les services français, puisqu'une circulaire ancienne interdit de faire état du nom des salariés qui ont demandé l'intervention de l'Inspection dans les procès-verbaux et devant les tribunaux répressifs. La circulaire du 22 août 1950, portant à la connaissance des inspecteurs un avis du Conseil d'Etat du 11 juillet 1950, leur interdit de témoigner dans les instances où seuls les intérêts civils sont en jeu.

Si donc l'inspecteur intervient dans des domaines sanctionnés seulement sur le plan civil, cette intervention a pour seul but de rappeler à l'employeur l'existence de la règle violée et doit pouvoir être distinguée sans équivoque de celle qui a pour objet l'application de normes dont l'inobservation est sanctionnée pénalement.

Cette discrétion dans les litiges individuels nous paraît être seule en mesure de permettre à l'inspecteur d'exiger l'application stricte de la réglementation, y compris la réglementation concernant les institutions d'entreprise, et d'être entendu des parties lors de ses interventions amiables dans les litiges collectifs, généralement à caractère économique ou dans les questions non encore abordées par le droit positif.

#### IV. — STRUCTURES ADMINISTRATIVES ET METHODOLOGIE

37. — La multiplicité des tâches remplies par les Services extérieurs du Travail et de la Main-d'Œuvre, comme la diversité des missions, quelquefois apparemment contradictoires, assignées aux inspecteurs du travail impose que des services disposent de moyens suffisants et d'une structure adaptée.

L'unité de base des Directions départementales du Travail et de la Main-d'Œuvre est constituée par la section d'Inspection du travail. L'inspecteur du travail est chargé de l'ensemble des missions de tous types qui doivent être effectuées au sein de l'entreprise en vue d'assurer l'application de la régle-

mentation. Pour ce faire, il a autorité sur un ou plusieurs contrôleurs du travail et quelques agents administratifs.

L'efficacité du service dépendra en grande partie du temps qu'inspecteurs et contrôleurs pourront consacrer au contrôle des établissements et du rythme de ceux-ci, donc du nombre d'établissements que compte la section. Durant très longtemps, comme il a été indiqué, les effectifs du corps de l'inspection du ministère du Travail ont été très insuffisants. Toutefois, depuis quelques années des recrutements relativement nombreux ont été effectués, permettant de combler les vacances budgétaires initiales et de pourvoir quelques-uns des postes créés. L'effectif de 350 inspecteurs du travail, avancé dans le rapport Sudreau comme constituant un minimum (55), devrait être atteint sous peu. Des créations d'emplois ont également eu lieu, en nombre plus réduit il est vrai, dans les autres catégories de personnel (56).

La création, en 1975, du grade de Directeur adjoint permettra aux chefs de service régionaux et départementaux d'être mieux en mesure d'assurer leur tâche de mise en œuvre de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, fonction que nous avons peu examinée, mais dont l'importance n'échappe à personne. Ce renforcement des Directions régionales et départementales devrait s'accompagner d'une réflexion sur la structure des services et la méthodologie, car, à partir du moment où est atteint, ce qui est le cas ou le sera sous peu, un effectif suffisant d'inspecteurs, l'organisation même de la fonction d'inspection devrait passer au premier plan.

Jusqu'à présent, en effet, les services français d'inspection du travail pouvaient être schématisés, il faudrait plutôt dire caricaturés ainsi : des chefs de service devant répondre, seuls, à de multiples sollicitations en matière d'emploi, de formation professionnelle, quelquefois de conflits ; des inspecteurs, trop peu nombreux, allant au plus urgent et incapables d'assurer un contrôle régulier des établissements assujettis.

38. — D'ores et déjà, la situation se trouve modifiée, elle le sera encore davantage dans les années à venir. Mais se trouve posée une question essentielle : comment l'application du droit du travail sera-t-elle assurée dans les entreprises ? Par des agents isolés, usant des pouvoirs que la loi leur donne en fonction de leur formation d'origine, de leur ancienneté, de leur appétence pour telle ou telle partie de la réglementation ou par un service structuré ? On aurait dans le premier cas de multiples types d'inspecteurs : l'un, pur juriste, se laissant aller aux joies de la consultation écrite ou orale, au détriment de la visite de contrôle ;

(55) Le projet de budget du ministère du Travail pour 1976 comporte 122 emplois de Directeurs régionaux et départementaux, 45 Directeurs adjoints de classe fonctionnelle, 390 Inspecteurs et Directeurs adjoints de classe normale.

(56) Les effectifs budgétaires des services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre ont crû comme suit : entre 1973 et 1975 : inspecteurs du travail de 454 à 510 ; contrôleurs et chefs de centre de 931 à 1.066, autres personnels de 2.756 à 3.027 (questions écrites Sénat - J.O.S., 21-6-1975). La totalité des postes vacants de contrôleurs du travail devrait être pourvue grâce au concours organisé au cours du 3<sup>e</sup> trimestre 1975 pour 180 emplois.

(54) Un article paru dans *Syndicalisme C.F.D.T.*, n° 1416, 26 octobre 1972, s'intitulait de façon significative « Le Contrôleur du Travail, une assistance sociale en matière de licenciement ».

l'autre, plus technicien, tourné au contraire vers la prévention des accidents, voire passionné par des dispositifs inédits ; un troisième, sociologue des organisations, attaché exagérément à l'analyse des groupes en présence, ou plus prosaïquement celui-ci qui depuis longtemps dans un département rural, sait habilement user de la connaissance qu'il a des forces en présence localement alors que celui-là, nouvellement nommé dans une ville industrielle importante, se trouvera, seul, confronté à des situations qu'il ne peut même interpréter.

La loi a donné aux inspecteurs, des pouvoirs propres dans des domaines qui, à juste titre, apparaissent comme très importants aux partenaires sociaux, notamment en matière de protection des représentants de personnel. En outre le mode d'intervention du service — la visite d'entreprise qui ne donne normalement pas lieu à compte rendu — est tout à fait particulier : dès sa nomination, au sortir de sa période de formation, l'inspecteur dispose de la plénitude de ses pouvoirs et les met en œuvre dans l'entreprise seul. Cette autonomie dans l'action administrative nous paraît assez peu fréquente au sein de la fonction publique française, puisqu'elle n'est tempérée que sur deux points : contrôle administratif de l'activité (nombre d'interventions effectuées mensuellement, renseignements généraux sur leur objet) ; approbation des procès-verbaux (57).

Cette autonomie des agents de contrôle dans la conduite de leur intervention, renforcée par l'absence de tout pouvoir de réformation de la hiérarchie dans les cas où la loi leur a donné un pouvoir propre, rend d'autant plus nécessaire une réflexion sur les structures administratives de l'inspection du travail.

39. — Il faut d'abord préciser le terme d'indépendance souvent utilisé. La loi internationale a entendu mettre en place des systèmes d'inspection dont les agents seraient à l'abri de toute ingérence extérieure indue (58), leur statut leur garantissant la stabilité dans l'emploi et les rendant indépendants de tout changement de gouvernement. Cette indépendance est la condition de l'efficacité, car celle-ci ne sera assurée qu'à la condition que l'inspecteur apparaisse indépendant des parties ou de la conjoncture.

L'indépendance doit se définir par rapport à l'objet de l'inspection du travail qui est de faire respecter les normes de la loi ou d'aider les parties à dégager celles de la profession.

D'une part, l'inspecteur qui n'est pas libre de son interprétation des textes doit s'affirmer indépendant aux yeux des partenaires sociaux en s'appuyant sur les règles de toute origine (loi, règlement mais également doctrine et jurisprudence) définissant son action.

(57) Ce point a fait couler beaucoup d'encre, les articles déjà cités en traitant abondamment. Il va sans dire que, pour nous, il ne s'agit que d'un contrôle portant sur la régularité du procès-verbal, afin de permettre au chef de service de vérifier que l'inspecteur fait une exacte application du texte. C'est à l'inspecteur qu'il appartient normalement d'apprécier l'opportunité de saisir le juge pénal dans la mesure où l'article 40 C.P.P. le lui permet.

(58) Convention n° 81 art. 6, convention n° 129 art. 8.

D'autre part, n'étant lié que par des règles objectives, il doit échapper à toute pression de l'autorité publique, l'autorité supérieure de l'inspection du travail n'ayant pour fonction vis-à-vis des membres du corps que d'orienter leur action par la définition d'objectifs à atteindre dans le seul cadre de ces règles objectives.

Mais l'indépendance n'est jamais absolue et l'action de l'inspection s'exerce toujours dans des structures sociologiques et administratives définies dont l'évolution sera parfois lente. C'est dire qu'elle ne peut être le fait d'individus isolés. Elle ne peut être définie comme l'autonomie revendiquée par des individus dont l'action serait fatalement chaotique, mais comme l'indépendance d'un service, c'est-à-dire d'une structure hiérarchisée qui se distingue des autres structures qui l'enveloppent et risquent d'en être concurrentes ou obérentes. L'efficacité, s'appuyant sur la compétence des inspecteurs, suppose l'indépendance dans l'exercice de leurs fonctions, mais en même temps exige la mise en place d'une structure administrative de soutien et d'encadrement et la définition d'une méthodologie, puisqu'il ne s'agit pas d'une indépendance technique, comme celle du médecin, dont l'action répond à des règles déontologiques indépendantes de la structure où elle s'exerce, mais d'une indépendance administrative qui ne peut être garantie que par cette structure même.

40. — Le degré d'autonomie de chacun des membres du corps — autonomie à l'intérieur du corps ou par rapport à d'autres structures administratives — peut varier puisque les membres de l'inspection exercent des fonctions distinctes, en fonction du grade qu'ils détiennent ou par suite du domaine d'intervention qui est le leur, mais l'essentiel est que la structure à laquelle les uns et les autres appartiennent, assure l'indépendance et l'efficacité à l'ensemble du service.

Le service de l'inspection du travail apparaît alors comme une structure hiérarchisée autonome, médiateur entre l'autorité centrale et l'entreprise.

Si l'indépendance de l'inspection est garantie par l'existence d'une structure administrative, au niveau des individus qui la composent elle doit être garantie par une méthodologie, sinon une déontologie. Il appartient à l'autorité centrale d'inspection, pour reprendre la terminologie du B.I.T., et à l'inspection tout entière de dégager les règles implicites ou de formaliser les règles explicites mais éparses énoncées depuis la création du corps.

Les agents exerçant la fonction d'inspection sont chargés en même temps d'autres missions et appartiennent à un service chargé de l'ensemble des missions d'inspection et d'administration du Travail et de l'Emploi. Ces tâches, nous l'avons montré, sont venues progressivement s'adjoindre à la fonction initiale mais pour des raisons historiques, justifiées par l'analyse socio-économique des entreprises et des forces en présence dans le monde du travail, il ne paraît pas qu'à court ou moyen terme au moins, il soit opportun de remettre en cause la solution appliquée en France. Il nous faut cependant examiner quel sera

le rôle de la hiérarchie, pour qui la fonction d'inspection du travail n'est qu'une des fonctions à remplir, qui devra d'une part préserver l'exercice de cette fonction de toute atteinte ou de toute déviance, mais également d'autre part assurer cohérence et efficacité à l'action des inspecteurs.

41. — L'action du service public ne peut être abandonnée à des agents de contrôle à qui ne seraient pas données des directives non seulement générales, mais également adaptées aux conditions locales.

Ces directives devraient permettre d'atteindre un niveau satisfaisant d'application de la réglementation dans des secteurs géographiques et professionnels homogènes, ce qui n'est pas toujours actuellement le cas. La mise en œuvre systématique d'une telle politique devrait incomber au premier chef aux directeurs régionaux à même d'une part d'établir en quelque sorte un diagnostic sur l'état d'application de la réglementation dans leur circonscription, d'autre part de coordonner l'action des services pour pallier progressivement des déficiences constatées. Des actions concertées de ce type, comme il en a déjà été effectué dans certaines régions, permettent soit de faire disparaître certaines anomalies constatées dans l'application de la réglementation, soit de mettre en évidence des difficultés répétées d'application qui ne peuvent apparaître à travers les comptes rendus sommaires des inspecteurs et qui devront alors être résolues par une modification du règlement.

La typologie des missions de l'inspection du travail que nous avons esquissée devrait être complétée par une typologie des entreprises permettant de mieux fixer aux inspecteurs leurs objectifs immédiats.

L'application de la législation par les établissements assujettis est en effet inégale, et quelques variables explicatives, telles la branche d'activité ou la taille, pourraient sans doute être dégagées.

La loi, en fixant des seuils pour l'application de certaines dispositions, a reconnu que certaines caractéristiques des entreprises étaient liées à leur taille. Des enquêtes systématiques, comme celles portant sur les comités d'entreprise ou les sections syndicales, fournissent également des éléments d'appréciation. Il faut aller plus loin dans l'analyse et en déduire des règles d'action.

On peut, semble-t-il, classer intuitivement les entreprises en trois groupes : celles dans lesquelles il n'existe pas de représentants du personnel ou dans lesquelles leur rôle est modeste et où l'application du droit ne dépend que de la volonté de l'employeur et de la qualité du contrôle exercé par l'inspection du travail ; celles dans lesquelles l'inspection n'intervient que pour s'assurer que les institutions d'entreprise fonctionnent correctement ou à l'occasion de conflits ou débats sur des points fondamentaux ; celles dans lesquelles le pouvoir de contestation et de négociation des syndicats est déjà développé mais insuffisamment. Prenons un exemple en matière d'hygiène et sécurité : dans l'établissement de moins de cinquante salariés, qui ne dispose pas d'un Comité

d'hygiène et de sécurité, où n'existent pas toujours de délégués du personnel, l'inspecteur sera seul à intervenir pour assurer l'application de la réglementation et son contrôle devra s'exercer dans les moindres détails.

La nature du contrôle effectué dans l'établissement occupant plusieurs milliers de personnes sera différente : l'inspecteur devra alors vérifier que les institutions d'entreprise fonctionnent correctement, qu'il s'agisse du comité d'hygiène et de sécurité ou de ses sections, du service médical, de la commission d'amélioration des conditions de travail ; que les divers organismes de prévention auxquels l'employeur a recours ont dans l'entreprise des correspondants disposant des moyens nécessaires pour mettre en œuvre leurs recommandations ; inversement que l'employeur continue à assurer ses responsabilités quelles que soient les mesures prises pour associer le personnel à la politique de prévention. L'entreprise de quelques centaines de personnes connaîtra une situation intermédiaire.

Il est évident que l'action de l'inspecteur et que la conduite de son intervention ne pourront être les mêmes dans ces différentes situations. Dans le premier cas, une visite complète de l'entreprise pourra être effectuée, généralement sans préparation préalable, et l'inventaire des difficultés rencontrées fait sur le champ. Dans le second ou le troisième cas une préparation importante sera peut-être nécessaire (étude des rapports adressés par l'employeur, en ce qui concerne l'activité du comité d'hygiène et de sécurité ou le fonctionnement du service médical ; récapitulation des accidents du travail, même sans grande gravité survenus antérieurement grâce aux déclarations d'accident ou aux éléments statistiques établis par la Caisse régionale d'assurance maladie) et en tout cas le suivi de l'action entreprise devra être fait, souvent sur une longue période.

Ainsi serait-on mieux en mesure d'assigner aux inspecteurs des objectifs immédiats ou à court terme, tandis que certaines des ambiguïtés signalées seraient dissipées. Il est en effet vraisemblable que le poids relatif des diverses missions est variable suivant les entreprises, mais actuellement les inspecteurs ne disposent d'aucune norme quant à la manière dont devra être conduite leur action, qui souvent peut atteindre à un même résultat par des voies différentes.

42. — Cette analyse permettrait aux directions régionales et départementales de mieux remplir leur rôle de coordination, mais également de soutien de l'action des inspecteurs. D'ores et déjà une partie de ce rôle est remplie, car une large part des missions d'information du public est exercée non pas directement par les sections d'inspection mais par des organes spécialisés des directions qui devraient peu à peu être en mesure également d'élaborer et diffuser une information directement utilisable par l'inspecteur. Cette information pourra porter sur la jurisprudence, les modes d'application des textes nouveaux, mais également synthétiser les éléments recueillis par les inspecteurs eux-mêmes dans le domaine économique, social ou administratif.

Peu à peu seront ainsi élaborées des règles méthodologiques, faisant actuellement défaut, qui tout en assurant à l'inspecteur son autonomie et lui laissant le choix des moyens à mettre en œuvre, garantiraient aux entrepreneurs et aux salariés une application uniforme et objective de la réglementation.

L'Administration centrale du Travail doit être associée, bien évidemment, à ce travail, que ce soit par l'intermédiaire de l'Inspection générale des affaires sociales (59), l'organisation d'un échelon central d'inspection du travail (60), ou la constitution de groupes de travail temporaires associant membres de l'inspection et administrateurs civils.

Cette meilleure répartition des tâches au sein des services extérieurs du Travail et de la Main-d'Œuvre, et surtout l'élaboration, à peine amorcée, d'une méthodologie sont seules en mesure de donner une pleine efficacité aux décisions déjà prises en matière de formation et de perfectionnement évoquées plus haut.

\* \*

(59) Créée en 1967 elle regroupe l'Inspection générale de la sécurité sociale, l'Inspection générale de la Santé et de la Population, les inspecteurs généraux du Travail et de la Main-d'œuvre et est commune aux deux ministères du Travail et de la Santé.

(60) Création souhaitée par le Conseil économique et social dans son rapport sur la réforme de l'inspection du travail (26-27 octobre 1965) (J.O. C.E.S., 19 novembre 1965).

43. — Les attentes du milieu d'intervention ont donné peu à peu à l'inspection du travail un rôle privilégié, puisque c'est par ce service que bien souvent des normes élaborées par l'Etat et la profession elle-même ont progressivement pénétré les entreprises, modifiant substantiellement le statut des travailleurs.

L'action de l'inspection du travail tend ainsi à instaurer dans l'entreprise un état de droit qui ne soit pas remis en cause par les parties, même à l'occasion des conflits qui les opposent périodiquement. Mais la complexité même des règles de droit, tout autant que l'évolution rapide de la structure des entreprises rendent nécessaire un perpétuel ajustement des moyens de l'administration aux aspects nouveaux des tâches qui lui incombent.

Aussi les mesures prises depuis peu — révision du statut du corps de l'inspection du travail, création d'un institut chargé de la formation initiale et du perfectionnement des agents du ministère du Travail, augmentation des effectifs budgétaires et mise en œuvre d'une politique de recrutement — n'auront leur plein effet, et les services d'inspection du travail ne pourront atteindre leur pleine efficacité que si, après ce renforcement quantitatif reconnu nécessaire par tous, il est également procédé à un réexamen de leurs modes d'action.

## L'inspection du travail et la prévention des accidents du travail

par Claude CHETCUTI,

Directeur régional du Travail et de la Main-d'œuvre

### I. — OBJECTIFS ET PRATIQUE DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

1 — Les services chargés de l'inspection du travail se trouvent investis d'une mission générale de contrôle de l'application des règles relatives au régime du travail (1). Comme nous l'avions exposé dans un précédent article (2) le droit consacrait ainsi une pratique de fait puisque depuis longtemps les inspecteurs du travail, à la demande même des parties, ne limitaient pas leurs interventions aux domaines où leur compétence était expressément définie et qui ne recouvraient qu'une partie des dispositions législatives et réglementaires. Mais cette action de contrôle ne peut être disjointe d'une action plus générale d'observation, d'information, de conseil.

L'article 3 de la convention internationale n° 81 concernant l'inspection du travail dans l'industrie

et le commerce (3) définit comme suit les tâches de l'inspection du travail : contrôle des dispositions concernant la réglementation du travail, information et conseil des employeurs et travailleurs, information de l'administration centrale (4).

2 — Ce triple aspect de la fonction d'inspection du travail doit être pris en charge par les services qui l'assurent. Il ne devra pas être oublié dans la pratique de l'intervention, même si les conditions dans lesquelles cette intervention est menée, ou la situation qui a été son origine, conduisent souvent à privilégier l'un de ses termes.

Nous sommes amenés à réfléchir aux objectifs de l'inspection du travail, mais également aux pratiques de ce service administratif. La pratique professionnelle, si elle utilise tous les moyens définis par la loi et le règlement, ne saurait se réduire au contrôle de l'application de ceux-ci. En effet, l'application des normes est à la fois un objectif et un moyen :

— un objectif, car la réalisation de la norme s'impose à l'entreprise et donc à l'inspecteur, qui ne saurait être juge de son efficacité et ne peut tolérer son inapplication ;

(1) Article L. 611 du Code du Travail codifiant les dispositions de l'ancien article 63 du Livre II du Code du Travail tel que modifié par la loi du 6 juillet 1972.

(2) Réflexions sur l'inspection du Travail In Droit Social 1976 n° 2, p. 19 et suiv.

Comme dans cet article, nous ne traiterons ici que des services dépendant du Ministère du Travail. Rappelons que plus de 90 % des salariés du secteur privé non agricole sont occupés dans les quelques 455.000 entreprises assujetties au Code du Travail et relevant de la compétence de l'inspection du travail de droit commun. Les établissements visés à l'article 611-4 du Code du Travail et les fonctionnaires chargés du contrôle disposent de pouvoirs identiques à ceux des inspecteurs du travail si les structures administratives sont organisées différemment.

Les travailleurs des Mines, Minières et Carrières ne sont soumis qu'en partie aux dispositions du Code du Travail, le contrôle de leurs conditions de travail est confié aux ingénieurs des Mines (article L. 711-1 et suivant du Code du Travail).

Jusqu'à l'intervention de la loi du 6 décembre 1976, les inspecteurs du travail relevant du Ministère de l'Agriculture ne pouvaient intervenir en matière d'hygiène et sécurité que dans la mesure où les règlements départementaux le prévoyaient. Désormais la législation concernant la prévention des accidents du travail sera applicable dans les établissements agricoles sous réserve de leur nécessaire adaptation.

(3) Ratifiée par la France en vertu de la loi du 10 août 1950.

(4) « Le système d'inspection du travail sera chargé :

- a) d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession, telles que les dispositions relatives à la durée du travail, aux salaires, à la sécurité, à l'hygiène et au bien-être, à l'emploi des enfants et des adolescents, et à d'autres matières connexes, dans la mesure où les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'application des dites dispositions ;
- b) de fournir des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales ;
- c) de porter à l'attention de l'autorité compétente les déficiences ou les abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes ».

— un moyen, car les normes, surtout dans le domaine de l'aménagement des conditions de travail et de la prévention des risques professionnels, ne définissent souvent que des minima ou se trouvent rapidement remises en cause par le progrès de la technologie, ou l'évolution des structures socio-économiques.

3 — Ainsi donc, si elle se veut efficace, l'administration du travail est conduite à mener une action globale au sein de l'entreprise et non pas seulement à effectuer, suivant une périodicité variée ou à l'occasion d'accidents ou incidents de toute sorte, un simple contrôle de conformité, même si celui-ci doit rester au premier plan de ses objectifs. Cette exigence de cohérence suppose que l'action de contrôle soit complétée par l'information et le conseil qui permettent à l'employeur d'abord, mais également aux salariés, et surtout à leurs représentants, de mieux connaître les dispositions en vigueur et réunir les informations permettant de les appliquer de telle sorte que les institutions de prévention existant dans l'entreprise, commission d'amélioration des conditions de travail prévue à l'article L. 437-1 du Code du travail et surtout comité d'hygiène et de sécurité prévu à l'article R. 231-1, fonctionnant dans les meilleures conditions. Cette fonction d'animation est, sans doute, la plus délicate : il ne s'agit pas pour l'inspecteur de se substituer à l'employeur, seul responsable au C.H.S., ni de laisser se diluer la fonction de contrôle au bénéfice d'on ne sait quelle manifestation de présence fondée sur une autorité morale, mais bien plutôt, après que la mission de contrôle ait été remplie, d'aider à ce que l'ensemble des aspects que revêt la prévention des risques professionnels soit perçu tant par l'employeur que par les salariés et en premier lieu leurs représentants.

C'est dans cette perspective que doit être replacée la fonction d'inspecteur du travail. Les services qui l'assument doivent veiller à l'application de la législation et de la réglementation concernant la prévention, qui touche les domaines suivants :

- hygiène générale des lieux de travail,
- prévention des risques spécifiques de maladies professionnelles,
- conditions générales de sécurité,
- prévention des risques d'accidents spécifiques,
- protection particulière des femmes et des jeunes,
- organisation et fonctionnement des services médicaux,
- mise en place et fonctionnement des comités d'hygiène et de sécurité.

Dans tous les cas l'inspecteur devra contrôler, informer et conseiller, souvent animer, mais également saisir éventuellement le parquet ou le juge des référés.

(\*) Les lois du 2 novembre 1892 et 12 juin 1893 constituent les premières interventions du législateur dans le domaine de la prévention.

4 — Toutefois l'évolution de la technique survenue au cours des trente dernières années rend de plus en plus complexe l'exécution de cette mission.

Avant la première guerre mondiale, et à un moindre degré avant la seconde, l'hygiène n'était envisagée qu'à partir des seules notions de technologie et la sécurité n'était conçue qu'en fonction des seules agressions directes de la machine. Aucune concertation n'était envisagée au niveau de l'entreprise ou de la production. Depuis trente ans, et en présence d'une transformation rapide des techniques de prévention mais également d'un élargissement considérable de la gamme des risques professionnels, le concept de prévention évolue pour prendre en considération l'ensemble des données de la psychopathologie de l'homme au travail.

Cette évolution impose progressivement :

- une définition plus complète des principes et des normes ;
- de nouvelles modalités de mise en œuvre de la prévention ;
- une révision des notions de contrôle et sanction.

En effet, cependant que se poursuit l'élaboration de la révision de textes réglementaires visant les risques déjà connus, nouveaux comme ceux liés à l'utilisation de rayonnements ionisants ou négligés jusqu'alors, comme le bruit (nombreux décrets pris en application de l'actuel article L. 231-1<sup>1</sup> et 2<sup>o</sup> du Code du travail), l'application de la législation s'étend au-delà de l'entreprise, pour viser les constructeurs de matériel (homologation des machines dangereuses) et les fabricants de produits nocifs (étiquetage des récipients) en application de l'article L. 231-6.

Dans le même temps, le Code de la Sécurité sociale permet aux professionnels, constituant les conseils d'administration des caisses régionales d'assurance maladie, de définir des mesures applicables à l'ensemble d'une branche professionnelle ou à un type de travail donné, qui peuvent soit compléter la réglementation d'origine étatique soit pallier une lacune de celle-ci ou préparer son intervention (article 424 du Code de la Sécurité sociale autorisant la caisse nationale ou les caisses régionales à élaborer des dispositions générales de prévention homologuées suivant le cas par le ministre du Travail ou le Directeur régional du Travail).

Au sein de l'entreprise apparaissent de nouvelles structures : le comité d'hygiène et de sécurité, qui associe les représentants des travailleurs à la détection des risques et à leur prévention (art. R. 231-6 du Code du travail), le service médical du travail (articles L. 241-1 et suivants).

L'importance du rôle joué par les services de prévention des C.R.A.M. et des institutions internes d'assistance technique (médecin du travail) ou de concertation (C.H.S.) fait que l'intervention de l'inspecteur du travail ne pourra rester la même que par le passé. L'action directe sur l'employeur, si elle subsiste, doit être complétée par une action éven-

tuelle d'orientation et d'animation des structures internes, cependant que la dualité des interventions de contrôle et le conseil (C.R.A.M. et Inspection du travail) impose tout autant que la juxtaposition de deux catégories de sanctions (pénales en application du Code du travail; financière en application du Code de la Sécurité sociale), une coordination étroite.

5 — Cette cohérence dans l'action est d'autant plus nécessaire que la réglementation, quelle que soit son origine voit son contenu sans cesse modifié, continuellement élargi et devenant de plus en plus complexe sous la pression très forte, de trois facteurs :

- la transformation permanente des techniques de production et l'apparition de risques nouveaux et de nuisances souvent malaisés à prévoir ou à analyser dans leurs sources, manifestations et effets.
- l'évolution en cours des conceptions du risque professionnel qui conduit à ne plus considérer la seule agression physique de l'homme par la machine, mais l'ensemble des agressions qui se commettent dans les trois dimensions du poste de travail :
  - le geste opératoire individuel et collectif
  - la posture ou rapport homme-machine
  - les fatigues physiques et psychiques.
- l'inclusion d'une étape de recherche et de concertation au sein du C.H.S. dans les phases de l'application des principes et des normes pour aménager les solutions appropriées à chaque cas d'espèce.

Aucune réglementation ne se démode plus vite que celle régissant la prévention des risques professionnels, si bien que la surveillance de son application impose de conduire de pair :

- le contrôle, l'orientation et l'animation dans l'entreprise, notamment pour susciter les initiatives faisant progresser les pratiques de la prévention ;
- l'analyse des manifestations nouvelles du risque et l'examen permanent du contenu de la réglementation pour déceler ses lacunes sur un champ d'application sans cesse modifié.

Ainsi, l'analyse permanente des données de la prévention se révèle-t-elle capitale pour déceler les orientations à suggérer à l'administration centrale du travail pour l'adaptation du contenu de la réglementation.

La diversité des types de « normes » résultant de la dualité des origines (état et professions) expose l'ensemble des prescriptions à revêtir un caractère hétérogène qui ne peut se corriger et atteindre sa pleine efficacité que sous la double réserve d'une cohérence et d'une complémentarité. Les principes d'une coordination dans la définition des objectifs et la pratique d'une coopération dans la conduite d'interventions sont les deux conditions fondamentales pour donner au contenu de fait de la réglementation, quelle que soit son origine, ses qualités de cohérence et de complémentarité.

6 — Dans le domaine considéré, les interventions du service d'inspection du travail doivent donc s'effectuer en fonction des objectifs d'une politique cohérente de prévention, de la définition des responsabilités dans la mise en œuvre de cette politique, de la complexité des moyens nécessaires à la conduite des actions retenues.

Elles excluent aujourd'hui, de la manière la plus impérative, la notion trop longtemps maintenue d'une structure artisanale des services condamnant l'inspecteur du travail à une action isolée et parcelaire aussi bien au sein de l'entreprise qu'à l'intérieur de l'appareil administratif ou au contact des organismes spécialisés. Elles mobilisent, dans une cohésion nécessaire, les initiatives de l'ensemble des niveaux de l'Inspection du travail.

Le service d'inspection doit pouvoir en effet mesurer ou à tout le moins définir un résultat à atteindre à moyen terme, se fixer des objectifs intermédiaires permettant d'y parvenir, tenir compte de la complexité des moyens à mettre en œuvre.

Afin de déterminer cet objectif d'ensemble à moyen terme, il faudra substituer à la notion étroite de protection matérielle celle plus large d'une humanisation des conditions de travail, enregistrer des résultats mesurables à travers les données statistiques technologiques et financières des accidents du travail et des maladies professionnelles, parvenir à des résultats dans les domaines qui, excluant la mesure statistique, s'analysent à travers les enquêtes et études spécifiques.

Le service d'inspection devra :

- définir les principes, les méthodes et les moyens capables de faire atteindre les objectifs, ou aider à leur définition,
- concevoir et coordonner des actions complémentaires, conjointes ou conjuguées, des diverses autorités compétentes en matière de prévention, au niveau de l'entreprise et dans l'environnement social de celle-ci,
- conduire par des moyens propres ou en coopération avec les autres autorités les actions de prévention,
- mettre en œuvre, le cas échéant, les sanctions pénales,
- orienter et animer la recherche et la concertation au sein de l'entreprise sur les problèmes techniques de prévention en s'attachant à développer le fonctionnement des structures spécialisées de l'entreprise et, notamment, le service médical du travail et le comité d'hygiène et de sécurité.
- assurer l'information de l'administration centrale sur les transformations technologiques et leurs répercussions sur les risques, sur les mesures efficaces de prévention et les lacunes de la réglementation.

7 — Les services extérieurs du ministère du Travail étant organisés suivant trois niveaux, direction régionale, direction départementale, section d'inspection, il conviendra de définir les tâches incombant à cha-

cun de ces niveaux et les pratiques à suivre dans la conduite de l'action. La section est l'échelon ordinaire d'intervention dans l'entreprise. C'est à l'inspecteur qu'il appartient de dresser le bilan des risques professionnels, d'effectuer des interventions efficaces auprès du chef d'entreprise et de ses collaborateurs, de s'assurer du bon fonctionnement des institutions de prévention, éventuellement d'intervenir auprès des représentants du personnel au sein du comité d'hygiène et de sécurité pour éclairer leur action. En liaison avec le médecin inspecteur du travail il devra veiller au bon fonctionnement du service médical.

Les échelons supérieurs devront d'une part veiller à la cohérence de l'action entreprise, d'autre part assurer à l'inspecteur les appuis, techniques et administratifs, nécessaires à la conduite de celle-ci.

Nous avons indiqué en effet que l'action de prévention doit pouvoir se mener, notamment mais non exclusivement sur le plan statistique grâce à l'examen des statistiques technologiques élaborées, au niveau de la branche et de l'entreprise, par la caisse régionale d'assurance maladie et qu'elle doit assurer l'ensemble des partenaires: l'Etat par l'intermédiaire de l'Inspection du travail, les partenaires sociaux, représentés au sein de la C.R.A.M., le chef d'entreprise et ses collaborateurs techniques, intérieurs à l'entreprise, les salariés de l'entreprise eux-mêmes représentés au C.H.S.

Il appartiendra au niveau régional, qui, seul, pourra généralement disposer des moyens nécessaires d'assurer cette cohérence en liaison avec la caisse régionale d'assurance maladie. Celle-ci dispose des statistiques nécessaires à la détermination des objectifs et d'un service de prévention regroupant des ingénieurs-conseils et des contrôleurs de Sécurité, à même de collaborer à la détection des risques et à leur prévention et de conseiller les entreprises sur le plan technique. Les directions régionales mettront en outre à la disposition des inspecteurs et directeurs départementaux les médecins inspecteurs et, si possible, des experts nécessaires à une meilleure approche des difficultés rencontrées.

C'est à ce niveau que pourront être élaborés des programmes d'action prioritaires à mener en collaboration avec les organismes de Sécurité sociale et les organismes spécialisés de prévention.

Les directions départementales, quant à elles, devront notamment assurer l'exécution des actions systématiques décidées au niveau régional, sensibiliser les organisations professionnelles aux problèmes de prévention, instruire les différents recours aux demandes de dérogation, assurer le suivi des actions entreprises.

## II. — LES POUVOIRS DE L'INSPECTION DU TRAVAIL AVANT L'INTERVENTION DE LA LOI DU 6 DECEMBRE 1976

8 — Comme nous l'avons indiqué plus haut, la prévention des accidents du travail fut l'un des premiers objets de la législation du travail, et, partant,

l'un des premiers objectifs, sinon le principal, fixé au service de l'Inspection du travail.

Toutefois la faiblesse de l'investigation et de la réflexion théorique, le développement relativement tardif de l'administration du travail (6), qui traduisent le retard du développement industriel français, font que les règles applicables en la matière ne vont être précisées que lentement.

La législation du travail n'apparaît guère, jusqu'au lendemain de la première guerre mondiale, que comme un code pénal spécial. Et si, depuis cette date, elle a été profondément modifiée et enrichie, tant par la place qu'elle a donnée au contrat de travail ou au fonctionnement des institutions d'entreprise, que par l'évolution qu'a connue la réglementation du travail strictement dite, toujours plus complexe, il n'en demeure pas moins que, pour l'inspecteur du travail qui s'attache à l'observation par l'entreprise de normes précises, le recours au juge pénal demeure le seul moyen d'action lorsque l'information ou le conseil n'ont pas été suivis d'effet ou lorsqu'une infraction grave a été commise.

En l'absence d'un texte édictant une norme, l'inspecteur est sans possibilité d'action et l'action de conseil elle-même, doit normalement être basée sur une disposition de droit primitif: certes l'inspecteur peut toujours inviter l'employeur à tirer les conclusions d'un accident ou d'un incident, attirer son attention sur une situation dangereuse, il ne pourra véritablement faire modifier les conditions de travail, dans le cas où l'employeur ne se range pas à son argumentation, que lorsqu'une norme expresse est violée.

Mais, dès que furent élaborées les premières dispositions, il est apparu que si les normes fixées en matière de repos hebdomadaire, de durée du travail, le travail des femmes et des enfants n'offraient guère de difficultés à l'application ou à l'interprétation, il n'en était pas de même en matière d'hygiène et de sécurité des travailleurs.

Dans bien des cas l'application d'une norme est subordonnée à la constatation d'une situation dangereuse (7) ou peut être liée à la modification d'un immeuble (8). Le caractère progressif de l'élaboration de la législation et de la réglementation et de leur extension à l'ensemble des activités a dû également être pris en compte.

9 — Ces difficultés ont conduit le législateur à prévoir, dans certains cas, l'utilisation de la procédure de mise en demeure (actuel article L. 231-4). Il ne s'agit pas alors, pour l'inspecteur de formuler une observation, de donner une information ou un conseil, pratique courante en toute matière, que

(6) L'inspection du travail n'est véritablement organisée qu'en 1892 et le Ministère du Travail n'est créé que le 25 octobre 1906. Jusqu'à cette date l'élaboration et l'application de la législation du travail relevaient du Ministère du Commerce.

(7) Voir par exemple l'article R 233-3 visant certaines machines outils.

(8) Notamment en ce qui concerne l'application des actuels articles R 232-1 à R. 232-41 concernant l'hygiène des locaux affectés au travail, où figurent à la fois des dispositions anciennes et des adjonctions récentes concernant l'insonorisation (R. 232-9).

nous avons déjà rencontrée. La signification préalable de la mise en demeure et la définition du délai d'exécution constituent une formalité substantielle à la constatation de l'infraction, sans laquelle il n'est pas de poursuite pénale.

En 1893, le législateur prévoyait cette procédure pour toute infraction aux dispositions relatives à l'hygiène et à la sécurité des travailleurs, mais la loi du 9 mars 1931 a réduit son champ d'intervention à la réglementation, dans le cas où celle-ci le prévoit expressément. A l'usage, en effet, il était apparu que cette procédure n'avait pas sa raison d'être dans tous les cas, soit que telle disposition eût dû être passée dans la pratique courante de la profession, soit que la règle d'origine législative, ou même réglementaire, revêtait un caractère trop important pour que son application puisse être différée.

Non seulement des dispositions d'origine législative (certains articles L. 232-1 à 3, L. 233-1 à 7, L. 234-1 à 5) sont exclus du champ d'application de la procédure de la mise en demeure, mais celle-ci n'est utilisée que dans trois types de situation : prescriptions exigeant des modifications importantes portant notamment sur le gros œuvre, prescriptions pouvant donner lieu à divergences d'interprétation en fait ou en droit, matières nouvellement réglementées. Dans ce dernier cas l'obligation de mettre en demeure l'employeur sera supprimée après un certain laps de temps : c'est ainsi que le décret du 13 juin 1969, relatif à la médecine du travail (actuels articles D. 241-1 et suivants) a supprimé cette procédure en ce qui concerne la surveillance médicale des travailleurs, alors que les premiers textes d'application de la loi du 11 octobre 1946 sur l'organisation des services médicaux du travail, et encore le décret du 27 novembre 1952, la prévoyait dans tous les cas.

10 — Si la mise en demeure subsiste, elle est de moins en moins fréquemment prévue par les décrets d'application à caractère général ou particulier.

Le décret du 8 janvier 1965 couvrant les mesures de prévention applicables aux entreprises dont le personnel effectue des travaux de bâtiment, des travaux publics et tous travaux concernant les immeubles a un champ d'application plus large que le décret du 9 août 1925 qu'il a remplacé et qui ne concernait que le personnel des entreprises du bâtiment et des travaux publics. Les dispositions sont également plus complètes et traitent de matières ignorées par le premier texte, comme l'hygiène des chantiers. Mais, pour ce qui nous concerne, il faut noter que, malgré l'introduction de nombreuses dispositions nouvelles en matière de prescriptions de sécurité, la procédure de mise en demeure n'est prévue en aucun cas lorsqu'il s'agit de mesures de prévention collective, alors qu'elle était prévue à six reprises dans l'ancien texte notablement moins complet.

De même, tandis que plusieurs dispositions du décret du 4 août 1935 concernant la protection des travailleurs contre le risque d'origine électrique étaient soumises à mise en demeure, alors même qu'elles concernaient des risques couramment réali-

sés dans l'entreprise (9), celle-ci n'est prévue que pour les conditions de réalisation de certaines installations de type très particulier dans le décret du 14 novembre 1962 qui l'a remplacé (risques d'explosion, visés à l'article 4).

11 — Les conditions requises pour que l'inspection du travail soit fondée à intervenir sont devenues plus nombreuses. Non seulement l'emploi du personnel par les entreprises est réglementé plus strictement, mais la mise en vente, la cession, la location des appareils et machines et éléments de machines dangereuses le deviennent également ainsi que l'étiquetage de produits et substances dangereuses lors de leur vente, leur distribution ou leur usage (10). La loi du 5 juillet 1972, en même temps qu'elle oppose des peines encourues, notamment en matière d'hygiène et de sécurité, donne aux inspecteurs une compétence générale en matière de législation du travail. Les entreprises les plus importantes doivent mettre en place des comités d'hygiène et de sécurité, et d'une façon générale, les salariés participent à la lutte contre les accidents du travail par les délégués du personnel.

Mais, dans le même temps, les risques professionnels se développaient avec l'évolution des techniques et la complexité croissante de l'organisation interne des entreprises, ce qui rendait difficile l'adaptation permanente de la réglementation.

Même les textes les plus récents contiennent des lacunes qui traduisent les difficultés rencontrées dans leur élaboration. C'est ainsi par exemple que le décret du 8 janvier 1965, cité précédemment, a renvoyé expressément à un texte ultérieur l'élaboration des règles applicables dans le cas d'utilisation de procédés de préfabrication lourde, alors que ce mode de travail, toujours non réglementé, se développe sans cesse.

12 — Les lacunes dans la réglementation du travail n'interdisent pas l'intervention du juge en cas d'accident (11), mais elles rendent insuffisante l'action préventive menée par l'inspecteur et lui interdisent même l'intervention dans le cas où le risque, même évident et de nature imminente, n'est expressément prévu. Le Code de la Sécurité sociale peut-il alors prendre le relais du Code du travail ?

L'article L. 424 du Code de la Sécurité sociale permet l'intervention des ingénieurs et contrôleurs de sécurité des services de prévention des Caisses régionales d'Assurance Maladie, mais leur intervention est forcément lente : la Caisse doit notifier une injonction assortie d'un délai d'exécution, et la sanction éventuelle, majoration de cotisation, n'est appliquée qu'après une délibération du Comité technique régio-

(9) Article 4 concernant l'accessibilité des interrupteurs, article 5 concernant l'isolement des installations, articles 9 et 37 concernant les caractéristiques des conducteurs de terre, article 25 concernant la lutte contre l'incendie, entre autres.

(10) Articles L. 233-5 et 6, D. 233-1 à 9 concernant les matériels soumis à homologation et décisions d'homologation prises en application ; article L. 231-6 concernant les substances et préparations dangereuses.

(11) Voir, par exemple, Cass. crim. 27 février 1973 et d'une façon générale Rapportée la Cour de cassation pour l'année 1975.

nal compétent. Ainsi donc, non seulement l'inspecteur du travail n'est-il pas maître de l'action et doit-il saisir la Caisse régionale d'Assurance Maladie, mais l'action de cette dernière, si elle a un caractère général et n'est pas limitée par le texte (« La Caisse régionale peut... inviter tout employeur à prendre toutes mesures justifiées de prévention ») est fort lente de par la procédure prévue.

Il en est de même lorsque la Caisse a édicté une disposition générale en application de l'article L. 431 du Code de la Sécurité sociale. Bien que cette disposition ait fait l'objet d'une homologation par l'autorité administrative et, dans le cas où elle a été étendue sur l'ensemble du territoire par arrêté ministériel, d'une publication, sa mise en cause est subordonnée à la procédure d'injonction.

13 — La procédure de référé, instituée par la loi du 5 juillet 1972 (article L. 263-1 du Code du travail), qui permet au juge, saisi d'urgence, de prendre toute mesure de nature à faire cesser un risque sérieux d'atteinte à l'intégrité physique d'un travailleur; ne paraît guère avoir été utilisée que quelques dizaines de fois en quatre ans, en grande partie à la suite de visites de chantiers du bâtiment ou de travaux publics particulièrement dangereux.

Sans doute est-ce parce que cette procédure ne pallie pas les difficultés rencontrées par les inspecteurs. En effet, sa mise en œuvre, comme la saisine du parquet par le procès-verbal, est subordonnée à la violation d'une disposition expresse de la loi ou du règlement (12).

Or, dans bien des cas, ce n'est ni une machine ni même un processus technique défini, mais bien une situation d'ensemble, que l'on pourrait qualifier de banale, et en tout cas non visée par une réglementation particulière qui est à l'origine de l'accident ou crée la situation dangereuse.

14 — Le rapport de l'Inspection générale des Affaires Sociales, consacré en 1973 à la prévention, comme le rapport particulier consacré aux accidents du travail, remis en avril 1974 à M. Gorse, alors ministre du Travail et rédigé par un groupe d'experts présidé par M. Bougnol, Inspecteur général des Affaires Sociales, souligne la nécessité d'une part d'utiliser plus fréquemment les textes répressifs dans le cas où la réglementation est trop mal appliquée (13), d'autre part, de procéder à une rénovation de la législation en vigueur pour permettre une action plus efficace des services chargés de la prévention.

En effet, une analyse des statistiques disponibles montre, comme le notaient les auteurs du rapport

(12) Dans un arrêt du 2 avril 1697, la Cour de cassation interdit de fonder l'action pénale sur les seules dispositions des actuels articles L. 232-1 et L. 233-1 dont les prescriptions « ne doivent pas être considérées isolément... elles n'ont d'autre sanction pénale que celle des prescriptions formulées en vue d'assurer leur application par des règlements d'administration publique ».

(13) C'est le cas dans le bâtiment et les travaux publics, qui occupent 15% des travailleurs du régime général, mais où se produisent le quart des accidents, le tiers des accidents graves, la moitié des accidents mortels, dont une part importante résulte de manquements à des prescriptions élémentaires de sécurité.

présenté par M. Bougnol, que « plus de la moitié des accidents du travail et plus du tiers des accidents du travail graves sont actuellement dus à des facteurs tels que l'organisation et l'emplacement de travail, la circulation des ouvriers et la manutention manuelle, le stockage, etc.

Or, la réglementation technique actuelle a peu d'impact sur ces risques par la prévention desquels passe nécessairement la réduction de la fréquence et de la gravité de l'ensemble des accidents du travail » (14).

Ils en concluent logiquement qu'il importe de mettre en œuvre de nouvelles méthodes, mais également d'améliorer les textes en vigueur afin, notamment, de permettre aux inspecteurs du travail d'intervenir de façon efficace dans tous les cas où l'on se trouve en présence de situations dangereuses non expressément définies par la réglementation.

15 — L'inspecteur du travail et l'ingénieur ou le contrôleur de sécurité de la Caisse régionale ne sont pas seuls à lutter contre les accidents du travail. L'entreprise, dès lors qu'elle a une taille suffisante, dispose généralement d'un service de sécurité (15) reçoit le concours d'un médecin, quelles que soient les modalités d'organisation du service de médecine du travail, peut faire appel à des organismes de prévention extérieurs (16). En outre, le personnel est directement associé à la prévention par l'intermédiaire du comité d'hygiène et de sécurité. Celui-ci a vu ses pouvoirs renforcés par le décret du 1<sup>er</sup> avril 1974, remplaçant celui du 1<sup>er</sup> août 1947 et codifié aux articles R. 231-1 et suivants du Code du travail.

Ce texte prévoit une organisation du comité qui permet un meilleur fonctionnement que par le passé. En effet, les différentes catégories de personnel sont mieux représentées, le comité peut être subdivisé en sections adaptées à la structure de l'entreprise ou de l'établissement, les représentants au C.H.S. sont protégés contre les licenciements dès lors que l'entreprise occupe 300 salariés au moins.

La réforme de 1974 a imposé à l'employeur l'établissement d'un programme des actions relatives à l'hygiène et à la sécurité, soumis pour avis au comité (art. R. 231-8). Ainsi un plan explicite peut être mis au point, alors qu'antérieurement le comité n'était, dans bien des cas, saisi seulement que d'actions ponctuelles.

L'inspecteur a généralement la possibilité d'assister aux réunions trimestrielles du comité, ce qui lui permet de mieux connaître suivant quelles modalités l'employeur met en œuvre les moyens de supprimer ou réduire les risques envisagés ou non par la réglementation et l'appréciation que les salariés portent sur ces mesures. Il est obligatoirement

(14) « Les accidents du Travail », p. 13.

(15) Notamment pour faire procéder aux nombreuses vérifications techniques imposées par la réglementation (installations électriques ou mettant en œuvre des radiations ionisantes, utilisation d'appareils de levage notamment).

(16) Aucun texte ne l'impose, l'article R. 251-4 du Code du Travail y faisant simplement une allusion.

convoqué à la réunion au cours de laquelle est examiné le rapport annuel du comité. Les dispositions des articles R. 231-7 et L. 231-9 permettent aux membres du C.H.S. représentant le personnel de saisir le chef d'établissement d'un risque de danger imminent, celui-ci devant rendre compte à l'inspecteur du travail, de son refus d'interrompre les travaux en cause lorsqu'il estime ne pas devoir donner suite à la démarche du salarié.

Enfin, l'inspecteur dispose pour orienter son action des rapports, administratif et technique, concernant le fonctionnement du service médical (art. D. 241-9 et 241-13).

La liaison du médecin du travail, en vue d'une meilleure surveillance et l'hygiène des entreprises et de la lutte contre les nuisances ou les risques d'accident, avec le médecin inspecteur ou l'inspecteur doit d'ailleurs être constante, le Code prévoyant un arbitrage de l'inspecteur en cas de désaccord entre l'employeur et le médecin, notamment en ce qui concerne les mutations de personnel (art. D. 241-23).

16 — La dualité des législations, Code du travail et Code de la Sécurité sociale, et des services chargés de la prévention, Inspection du travail et service de prévention des C.R.A.M., rend nécessaire leur coordination au niveau de l'entreprise, lieu où se manifeste le risque.

Le Code de la Sécurité sociale ne traite que de la nécessaire information réciproque (17).

Aussi la collaboration et le rôle respectif des inspecteurs du travail et des ingénieurs et contrôleurs de sécurité des Caisses de Sécurité sociale ont-ils fait l'objet des circulaires 13-S.S. du 25 mars 1947, 79-S.S. du 1<sup>er</sup> mars 1948 et 84-S.S. du 5 mars 1948. Cette dernière notamment définissait les liens qui devaient s'établir entre les deux services en matière de communication de rapports d'accidents du travail et d'organisation des visites de contrôle.

La circulaire 118-S.S. du 11 septembre 1963 invite les caisses à communiquer aux services du travail le double de leurs injonctions. Enfin, une circulaire du 6 mai 1965, faisant le bilan de vingt ans de politique de prévention, définissait suivant quel principe devaient être partagées les responsabilités entre l'inspecteur, le service de prévention de la caisse, la profession et donnait des directives en ce qui concerne la conduite de l'action de prévention et l'utilisation des moyens d'incitation ou de contrainte dont disposent les caisses. Ce texte enfin créait un comité régional de coordination présidé par l'inspecteur divisionnaire du travail.

Ainsi quelques directives tendant à une meilleure coordination, et tout du moins une meilleure information, venaient renforcer les possibilités d'intervention des services du travail auxquels la loi avait par ailleurs conféré un droit d'appel ou de veto sur cer-

taines décisions individuelles des caisses ou d'approbation de décisions générales (18).

17 — L'insuffisance des moyens juridiques dont dispose l'inspecteur est accrue par la médiocrité de l'organisation administrative et juridique du travail. Nous avons déjà écrit ailleurs que, malgré les allusions que font certains textes à l'inspection du travail, il n'est pas possible de parler véritablement de service de l'inspection du travail (19).

En effet, les textes généralement visent expressément l'inspecteur du travail et ce terme est entendu par la jurisprudence, dans de nombreux domaines, comme devant être interprété restrictivement : le fonctionnaire chargé du contrôle de l'application de la législation du travail dans les établissements assujettis et donc l'agent mis à la tête d'une section d'inspection du travail lorsqu'il s'agit d'établissement relevant du contrôle du ministère du Travail.

Jusqu'après la seconde guerre mondiale il n'existe, en effet, que des inspecteurs ou inspectrices regroupés en un peu moins d'une vingtaine de circonscriptions, dont le nombre et la définition ont pu varier et les inspecteurs divisionnaires ont pour tâche essentielle le contrôle de l'activité desdits inspecteurs, si l'on excepte les quelques cas où leur intervention est prévue pour l'octroi de dérogations.

La mise en place des directions départementales du travail en 1942 n'a pas eu d'influence sur ce système. Si les directeurs départementaux sont bien les supérieurs hiérarchiques des inspecteurs et sont appelés à apprécier leur activité notamment, ils n'ont aucun pouvoir de réformation ou même d'approbation de leurs actes (20), il en est de même pour les directeurs régionaux qui succèdent en 1966 aux inspecteurs divisionnaires et héritent de leurs attributions.

En outre, les experts techniques prévus par la loi du 16 juillet 1937 (21) n'ont été mis en place que très progressivement et très partiellement : des médecins inspecteurs du travail ont été nommés dans toutes les régions mais pendant longtemps leur nombre est resté très insuffisant et aucun ingénieur n'a jamais été mis à la disposition des services extérieurs du travail.

Le renforcement administratif des directions régionales n'a été pendant longtemps envisagé que

(18) Recours des employeurs auxquels la caisse impose une cotisation supplémentaire (Article L. 424 du Code de la S.S. ; contrôle des minorations de cotisations (Article 133 et Arrêté du 2 octobre 1968) ; approbation des décisions générales (Article 424).

(19) Cf. C. Chetouf, article cité.

(20) La circulaire du 14 juin 1967 concernant la prévention des accidents du travail déclare expressément : « tout en rappelant la liberté d'appréciation de l'inspecteur quant à l'opportunité d'un procès-verbal, je souligne la nécessité dans le cas d'infractions graves d'exercer une action suffisamment ferme contre les manquements flagrants aux prescriptions de sécurité ». La circulaire du 29 avril 1971 ne traite que des voies administratives que doit suivre le procès-verbal dressé par l'inspecteur, non d'un quelconque contrôle d'opportunité exercé par le directeur départemental ou le directeur régional. Ceux-ci doivent seulement s'assurer que l'analyse des faits constatés par l'inspecteur correspond bien à la norme juridique visée.

(21) Ancien article 101 a du livre II du Code du Travail, devenu article L. 611-7 prévoyant l'emploi de médecins et d'ingénieurs ; article L. 612-1 et L. 612-2 concernant l'inspection médicale du travail.

(17) Articles L. 424, 1<sup>er</sup> alinéa du Code S.S. et 38 du décret du 31 décembre 1946.

pour leur permettre de faire face à leur tâche en matière d'emploi et de formation professionnelle (22) et ce n'est que depuis 1975 que le nouveau statut de l'inspection du travail permet d'envisager la création de véritables échelons fonctionnels dans les directions régionales ou les principales directions départementales.

### III. — L'ACCROISSEMENT DES POUVOIRS DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

18 — L'intervention de la loi du 6 décembre 1976 permet de remédier à plusieurs des défauts signalés plus haut. Désormais l'inspecteur du travail peut intervenir en toute occasion, quelle que soit la nature du risque décelé (art. L. 231-5 nouveau). En outre dans les cas où existe un « risque grave ou imminent pour l'intégrité physique des travailleurs » (23), la procédure de mise en demeure, dans les cas où elle était prévue, n'est plus nécessaire. Enfin l'article L. 611-1 du Code du travail est complété pour permettre aux inspecteurs d'exiger directement, et non plus par la voie détournée que constituait le canal de la Caisse régionale d'assurance maladie, l'application de la réglementation élaborée par les professionnels en application de l'art. L. 431 du Code de Sécurité sociale (24). L'ensemble des dispositions fait que l'inspecteur du travail, d'une part, est bien fondé à demander l'application de la totalité des règles concernant le régime de travail, pour reprendre les termes de l'art. L. 611-1 du Code du travail, — les dispositions générales élaborées par les caisses de Sécurité sociale apparaissent bien pour les travailleurs comme un élément du dispositif de prévention, dont ils ne comprennent pas que l'application n'appartienne pas à un même service (25), d'autre part, il peut toujours exiger la mise en œuvre immédiate des mesures destinées à pallier le risque d'accident.

19 — La possibilité de passer outre à la formalité de la mise en demeure, quand elle est prévue, permet de pallier une lacune grave. Dans le régime antérieur l'inspecteur ne pouvait même pas verbaliser l'employeur dont un salarié avait été accidenté, lorsque l'infraction était de celles pour qui la procédure de mise en demeure était prévue. Certes, le

parquet pouvait toujours, dès que l'accident était porté à sa connaissance, ouvrir une instruction et l'employeur pouvait donc être sanctionné sur la base des articles 319 et 320 du Code pénal. Il est à noter, toutefois, que le fait d'occuper d'autres salariés dans les mêmes conditions n'était pas sanctionné ou ne l'était que si, à l'expiration de la mise en demeure, aucune mesure n'avait été prise pour faire disparaître l'infraction. Dans le cas de « risque sérieux d'atteinte à l'intégrité physique d'un travailleur », l'inspecteur pouvait seulement saisir le juge des référés (art. L. 261-1 du Code du travail).

Désormais, si un risque grave existe, l'inspecteur pourra immédiatement saisir le parquet, ce qui ne lui interdit pas de saisir en même temps le juge des référés : l'action immédiate de celui-ci se trouvera alors ultérieurement confirmée par la sanction prononcée par le tribunal correctionnel. On peut en effet penser que les notions de « risques sérieux » et de risque grave ou imminent » recouvrent en fait une même situation.

En cas d'accident, il est vraisemblable que la survenance même de celui-ci montrera, très généralement, qu'un risque pour l'intégrité physique des travailleurs occupés dans une situation analogue ou identique existait dans l'établissement et l'inspecteur pourra donc dresser immédiatement procès-verbal si d'autres salariés étaient occupés sans que les mesures de sécurité nécessaires aient été prises ou, a fortiori, le sont encore lors de l'enquête.

Selon toute vraisemblance la gravité du danger et sa nature feront que, suivant les cas, l'inspecteur intervenant après un accident du travail dressera procès-verbal ou, au contraire, mettra en demeure l'employeur de faire disparaître la ou les infractions qui sont à l'origine de l'accident, cependant que les circonstances dans lesquelles l'accident du travail proprement dit s'est produit devront être appréciées en tenant compte de la règle de non-cumul posée par l'article 8 de la loi, modifiant l'art. L. 263-2 du Code du travail.

20 — Les dispositions de l'article L. 231-5 nouveau permettent de remédier à une situation qui ne pourrait que difficilement être prise en compte par la réglementation, celle-ci ne pouvant édicter que des prescriptions ayant un contenu précis. Il est possible de définir les modes de travail interdits, des seuils de toxicité, les conditions auxquelles doit répondre l'aménagement du bâtiment, d'énumérer les dispositifs qui doivent être prescrits ou les machines qui doivent être protégées, on ne peut en matière d'organisation générale du travail, de modalités de mise en place des systèmes généraux de transport de la manutention, de plan de circulation que rester au niveau du principe, et même du principe très général. On touche en effet à la structure même de l'établissement qui a de nombreux aspects, technologiques, mais également psychosociologiques ou économiques. En un mot le règlement ne peut définir le système d'organisation que doit adopter l'entreprise, même lorsqu'il est source d'accidents, même si une part importante des accidents peut être expliquée, en totalité ou en partie, par un mauvais choix ou un fonctionnement défectueux de ce système.

(22) C'est à partir de 1962 qu'ont été mis en place progressivement les échelons régionaux de l'emploi, cellules d'études régionales ou inter-régionales.

(23) Cet article a donné lieu à de longues discussions, le mot de « risque » apparaissant suffisant pour les sénateurs et devant être précisé pour la majorité des députés.

(24) D'après les déclarations du Ministre du Travail lors de la discussion parlementaire, des sanctions pénales seront prévues par voie réglementaire, les infractions à ces dispositions constituant à l'avenir des contraventions. Les sanctions financières prévues par le Code de la Sécurité Sociale ne disparaissent pas, bien au contraire, puisque l'article 26 de la loi modifie l'article L. 424 du Code de la Sécurité Sociale, en supprimant dans ce cas la nécessité d'une injonction avant que soit appliquée une majoration de cotisation.

(25) Symétriquement, la nouvelle rédaction de l'article L. 431 du Code de la Sécurité Sociale devrait également faire disparaître toute discussion sur la nature des dispositions dont le service de prévention des C.R.A.M. est chargé d'assurer l'application. Cette coïncidence nouvelle des textes dont les deux services sont chargés d'assurer l'exécution rend plus urgente encore une définition précise de leurs modalités d'intervention et de leur coopération.

La procédure adoptée — saisine par l'inspecteur du directeur départemental et notification par ce dernier d'une mise en demeure au chef d'établissement — nous paraît de nature à permettre une juste appréciation par l'administration de l'action à entreprendre et par contre-coup donne toute garantie aux travailleurs comme à l'employeur. Celui-ci pourra, s'il le juge bon, faire usage des voies de recours qui sont prévues, soit pour contester le principe même de l'intervention de l'administration, soit pour demander, peut-être, des délais différents de ceux impartis, d'autant qu'obligation est faite au directeur régional de motiver sa décision.

Le reproche qui a été fait par certains parlementaires (26) d'une trop grande lenteur de la procédure suivie ne paraît pas pouvoir être retenu, du fait même que les situations visées ne pourront généralement être modifiées que par une action de longue haleine, impliquant souvent une véritable restructuration de certains ateliers.

Il est à noter d'ailleurs que cette disposition, comme celle visant l'obligation dans certains cas d'élaborer un plan de sécurité (art. L. 263-3-1), ainsi que celle déjà en vigueur concernant l'information du C.H.S. sur le programme annuel (art. R. 231-8), est de nature à modifier profondément la place souvent trop réduite faite dans l'entreprise à la fonction « sécurité » et « amélioration des conditions de travail ».

21 — La loi a procédé à une refonte des textes visant la distribution des appareils ou éléments de machines dangereux (article L. 233-5 du Code du travail) ainsi que la distribution ou l'emploi des substances et préparation dangereuse (article L. 231-7). Les nouvelles dispositions constituent des novations très importantes, mais trois d'entre elles nous intéressent plus particulièrement, car elles permettront à l'inspecteur d'intervenir plus efficacement :

- organisation d'une procédure d'urgence permettant d'interdire la distribution de matériels dangereux et non conformes aux normes élaborées et non plus seulement de sanctionner pénalement a posteriori les opérations irrégulières (art. L. 233-5, dernier alinéa).
- possibilité pour l'inspecteur, en application du dernier alinéa de l'article L. 233-1, d'imposer à l'employeur une mise en conformité des matériels utilisés avec les normes définies en application de l'art. L. 233-5, alors que jusqu'à présent le respect des normes techniques que constituaient les décisions d'homologation élaborées en vertu de l'ancien article L. 233-5 ne s'imposait qu'au vendeur, non pas à l'utilisateur qui devait seulement respecter les dispositions des normes juridiques définies par la loi ou le règlement et était seulement tenu d'une obligation de résultat sans que les moyens d'y parvenir lui soient imposés (27).

- possibilité pour l'inspecteur, en liaison avec le médecin du travail de l'établissement, d'imposer à l'employeur de faire procéder à des analyses de substances ou préparations suspectes.

22 — L'action du service d'inspection ne se limite pas à la poursuite des infractions commises par l'employeur, avons-nous dit. Le nouveau texte de loi augmente sensiblement les possibilités d'intervention de l'inspection dans plusieurs domaines, et d'abord en ce qui concerne le rôle joué par le maître d'œuvre ou le maître d'ouvrage. Le chapitre V, ajouté au titre III du Livre I<sup>er</sup> du Code du travail impose que sur les chantiers du bâtiment et des travaux publics d'une certaine importance, dont la taille sera fixée par voie réglementaire, maître de l'ouvrage, maître d'œuvre et entrepreneurs, seront étroitement associés pour l'élaboration d'un plan d'hygiène et de sécurité, cependant que toutes dispositions devront avoir été prises pour que l'environnement du chantier et sa desserte permettent le respect des dispositions du Code du travail concernant l'hygiène, la sécurité, éventuellement l'hébergement des travailleurs.

En outre, un collège interentreprises sera obligatoirement créé dès lors que le nombre des entreprises intervenant sur le chantier, quel que soit leur lien juridique avec le maître d'ouvrage, aura atteint un seuil fixé par voie réglementaire. Cette disposition permettra d'associer plus étroitement le personnel de toutes les entreprises présentes à la lutte contre les accidents du travail. En liaison avec ce collège, qui ne regroupera que les employeurs, sera constitué normalement un comité d'hygiène et de sécurité dont les règles de fonctionnement tiendront compte des particularités propres à la profession et du rôle confié depuis 1948 à l'organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics (O.P.P.B.T.P.), organisme paritaire substitué aux comités d'hygiène et de sécurité en raison des conditions de fonctionnement des chantiers (caractère temporaire, taille variée, dispersion notamment).

Les services d'inspection devront veiller à la constitution de ces collèges et comités et à leur bon fonctionnement.

Comme l'on sait, de lourdes sanctions pénales sont prévues à l'encontre des entrepreneurs et des maîtres d'œuvre ou des maîtres d'ouvrage, qui ne respecteraient pas les dispositions des articles L. 235-1

« Les presses à mouvement alternatif de tous systèmes, mues mécaniquement et utilisées à des travaux automatiques, doivent être disposées, protégées, commandées ou utilisées de façon telle que les opérateurs ne puissent, de leur poste, atteindre, même volontairement, les organes de travail en mouvement. En cas de réparation d'un organe mécanique quelconque de la presse ou du dispositif de protection de commande ou d'utilisation, l'arrêt de la machine doit être assuré dans tous les cas par la suppression de la liaison entre cette dernière et la force qui l'anime et, chaque fois que la nature du travail ne s'y oppose pas, par le blocage de l'embrayage ou du volant ainsi que du coulisseau s'il y a lieu. Il en est de même en ce qui concerne les opérations de nettoyage et de mise en place des organes mécaniques à l'arrêt ». Les décisions prises en application de l'article L. 233-5, ayant par contre défini de façon précise les normes techniques auxquelles devaient répondre les machines pour pouvoir être mises en vente, louées ou cédées et les dispositifs de protection homologués (décision du 16 juillet 1948 modifiée ; très nombreuses décisions d'homologation individuelles).

(26) Cf. Débats Assemblée Nationale et Sénat (J.O. AN 13 et 14 mai 1976 et J.O. Sénat 10 juin 1976).

(27) Les dispositions des décrets généraux, intégrés au code du travail (chapitre III du titre III, partie réglementaire) ou des décrets spéciaux non codifiés ne fixent généralement que des objectifs, définis en termes généraux : par exemple l'article R. 233-4 définit ainsi les conditions auxquelles doit répondre l'usage des presses mécaniques :

à 235-7. Les inspecteurs du travail, chargés de veiller à l'application de ce texte par l'article L. 263-11 seront vraisemblablement les fonctionnaires qui interviendront le plus fréquemment pour en exiger le respect.

23 — L'article 4 de la loi ajoute au titre IV du Livre II du Code du travail un nouvel article L. 240-10-1 concernant la suite que doit donner l'employeur aux avis du médecin du travail en ce qui concerne les mutations de transformations de poste justifiées par l'état de santé ou l'âge des travailleurs. Ce texte reprend pour partie les dispositions de l'article D. 241-23 ou les précisent (28). Comme lui il prévoit l'intervention de l'inspecteur, qui décidera en cas de désaccord entre le médecin et l'employeur.

Les précisions apportées par la loi en ce qui concerne les motifs de la proposition faite par le médecin, comme le fait qu'il s'agit désormais d'une disposition reprise dans la partie législative du Code, devrait faire que ce texte trouve une application plus fréquente que l'article D. 241-23.

D'autre part, les mesures d'application de l'article 231-32 qui tend à préciser par branches professionnelles, les limites que doivent respecter l'organisa-

tion du travail posté ou les rythmes de travail seront, selon toute vraisemblance, à l'origine de difficultés d'application qui amèneront l'inspecteur à intervenir suivant des modalités non encore définies.

Enfin l'inspecteur devra veiller à ce que les salariés reçoivent bien la formation à la sécurité prévue à l'article 1<sup>er</sup> de la loi : l'ensemble de ces dispositions, comme celles déjà en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 1974 concernant les comités d'hygiène et de sécurité, devrait permettre, mieux que par le passé, que soient pris en compte certains aspects psychophysologiques, trop facilement négligés ou abordés de façon superficielle.

24 — Si l'on tient compte du fait que les modalités d'intervention du Fonds d'action pour l'amélioration des conditions de travail ont été précisées par un arrêté du 19 novembre 1976 et que les demandes concernant les subventions auxquelles peuvent éventuellement prétendre les entreprises, doivent être déposées auprès du directeur régional du travail, il apparaît que les services du travail disposent maintenant d'une gamme variée de moyens d'intervention leur permettant d'intervenir dans des situations et suivant des procédures très diverses.

Sur le plan pénal, les situations suivantes peuvent se rencontrer, étant entendu que les sanctions financières sont imposées par décision du conseil d'administration de la C.R.A.M.

(28) L'article D. 241-23 parle de mutations de poste, sans autres précisions, en même temps que de respect de la législation concernant les handicapés.

	Suite pénale éventuelle	Action en référé	Majoration cotisation A.T.
— Infraction prévue expressément par la réglementation du travail :			
• procédure de mise en demeure prévue	mise en demeure T.T. (délit à l'expiration mise en demeure)	possible	injonction non nécessaire
• procédure de mise en demeure non prévue	oui (délit)	possible	
• infraction à une disposition générale de S.S.	oui (contravention)	non	
— Infraction non expressément définie par réglementation du travail et n'ayant pas fait l'objet d'une disposition générale.	mise en demeure directeur départemental (contravention à l'expiration mise en demeure)	non	après injonction de la C.R.A.M.

(\*) Sanction non encore fixée.

Dans le cas où un accident du travail aura été à l'origine de l'intervention de l'inspecteur, les articles 319 et 320 du Code pénal pourront éventuellement trouver application, l'inspecteur devant alors transmettre au parquet ses constatations.

Si aucune faute personnelle n'est sanctionnée par le Tribunal, mais que des manquements graves et

répétés aux règles d'hygiène et de sécurité du travail sont constatés, la juridiction saisie devra enjoindre à l'entreprise de prendre des mesures de sécurité nécessaires. Le service d'inspection est appelé à donner son avis sur le plan présenté par l'entreprise et l'inspecteur à en suivre la réalisation (art. L. 263-3 du Code du travail).

Cette complexité des procédures qui répond à la complexité des situations rencontrées dans les entreprises fait que l'efficacité des dispositions nouvelles nous paraît dépendre pour l'essentiel, du moins en ce qui concerne le service de l'inspection du travail (29), de deux facteurs : l'importance des effectifs et les moyens du service, sa capacité à s'organiser.

25 — La loi sur la prévention des accidents du travail ne saurait être isolée de l'ensemble des mesures prises par le ministre du Travail en ce qui concerne l'application de la réglementation et l'amélioration du fonctionnement de ses services extérieurs.

Le décret du 21 avril 1975 modifiant le statut de l'inspection du travail, comme les dispositions budgétaires intervenues au cours des dernières années ont permis d'adapter la structure du corps aux fonctions remplies et d'augmenter très sensiblement le nombre des agents en fonction.

En outre, pour la première fois un plan de réforme d'ensemble, touchant les différentes catégories de personnel et envisageant un renforcement important des moyens de toutes natures a été élaboré. En effet, la loi du 21 juillet 1976, portant approbation du 7<sup>e</sup> Plan du développement économique et social fixe parmi ses objectifs la transformation des conditions de travail et la revalorisation du travail manuel. Celles-ci font l'objet du programme d'action prioritaire n° 12 dont l'un des objectifs est de « rendre plus efficace l'action publique d'incitation, de réglementation et de contrôle par un renforcement des moyens de l'inspection du travail ».

Afin de renforcer l'autorité du service et d'accroître sa présence dans l'entreprise, le nombre des sections sera porté à 380 en 1980 et l'effectif des services sera sensiblement renforcé. Non seulement le nombre des contrôleurs augmenterait de 60 % et celui des agents administratifs de tous grades dans une proportion légèrement plus faible, mais des experts spécialisés pourront apporter un appui technique indispensable aux directeurs et inspecteurs (30).

(29) C'est-à-dire si l'on fait abstraction des dispositions concernant les règles en matière de responsabilité. Ces règles ne peuvent être ignorées des services d'inspection, car l'efficacité de l'action de ceux-ci peut être liée au caractère exemplaire de la sanction. La discussion parlementaire a mêlé deux problèmes distincts : celui du non-cumul des peines, celui du caractère personnel de la sanction. On peut légitimement penser que la modification apportée à l'article L. 263-2 du Code du Travail ne saurait modifier la jurisprudence de la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation, tout en ce qui concerne la faute personnelle de l'employeur (voir déjà arrêt du 6-01-1938) que les conditions mises à la délégation de pouvoir (13-11-1968 et nombreux arrêts).

(30) Il est à noter qu'en 1977 l'effectif théorique du corps de l'inspection en ce qui concerne les agents affectés au Ministère du Travail est de 572 soit 123 directeurs régionaux et départementaux, 49 directeurs adjoints des classes fonctionnelles et 420 inspecteurs ou directeurs adjoints dont la plupart devrait être à la tête d'une section. L'effectif théorique des agents de catégorie B (contrôleurs du travail) est de 1.272.

Les effectifs sont en augmentation non négligeable par rapport à l'année précédente, puisqu'en 1977 sont créés au total 299 emplois dans les services extérieurs du travail, soit une augmentation d'environ 6 %.

Certes les effectifs réels n'ont pas encore atteint le niveau des effectifs théoriques, notamment en ce qui concerne les contrôleurs du travail. Toutefois, au cours des dernières années des concours ont été ouverts à raison de 1 ou 2 par an pour pourvoir les postes vacants dans ce corps.

26 — Les conditions d'intervention du service d'inspection, telles qu'elles sont maintenant définies nous paraissent rendre plus apte ce dernier à remplir l'ensemble des missions qui nous ont paru devoir lui être assignées. En particulier la variété même des moyens d'action dont il disposera désormais devra lui permettre de mener une action globale, en liaison avec l'employeur et collaborateurs et les représentants du personnel et portant non seulement sur l'entreprise mais également sur son environnement. Il est évident que ceci ne sera possible que si l'organisation interne du service d'inspection, comme les liaisons qu'il entretient avec les autres organismes intéressés à la prévention des accidents du travail, le lui permettent.

L'organisation des services du travail doit répondre à une double nécessité : permettre la mise en œuvre effective des responsabilités déterminées par la loi, donner à chaque niveau hiérarchique les moyens qui lui sont nécessaires à l'exécution de sa tâche. La loi en effet répartit les tâches entre les trois niveaux, local (section d'inspection), départemental, régional, puisqu'elle donne des responsabilités précises dans l'application de la réglementation, non seulement à l'inspecteur, mais également au directeur départemental et au directeur régional. En outre, il ne paraît pas possible de mettre en place ailleurs qu'au niveau régional les services fonctionnels (administratifs et juridiques ou techniques) nécessaires, qu'il s'agisse de documentation, de centralisation de l'information recueillie ou de mise à la disposition d'experts permanents, tels les médecins inspecteurs ou occasionnels.

Ainsi le Directeur régional serait effectivement en mesure de dresser un bilan de la situation régionale, mais aussi de traduire en une politique l'analyse des conditions d'emploi et de travail.

Il reviendrait au directeur départemental d'assurer une cohérence à l'action menée par les inspecteurs pour traduire dans les faits les objectifs retenus, cependant qu'il serait nécessaire de définir les pratiques qui devront être suivies, chaque fois notamment qu'une option est ouverte à l'action du service (31).

C'est également au niveau régional que devraient être prises les liaisons nécessaires avec les organismes nationaux, tels l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, qui est, rappelons-le, un établissement public soumis à la tutelle du ministre du Travail, surtout des organismes régionaux, tels les comités régionaux de l'O.P.P.B.T.P. et surtout des Caisses régionales d'assurance maladie.

En ce qui concerne l'inspection du travail, un effort de recrutement extrêmement important a été fait puisque le nombre d'inspecteurs ayant terminé leur scolarité, à l'Institut National du Travail et affectés en section, a été de 60 en 1976, de 42 en 1976 et sera de 84 en 1977 ; et d'une soixantaine en 1978, compte tenu des recrutements déjà effectués.

Il apparaît donc que les objectifs fixés par le plan, du moins en ce qui concerne le personnel, et spécialement l'inspection du travail, devraient être respectés.

(31) En matière d'infraction à une disposition générale étendue, par exemple, l'action pénale sera-t-elle plus efficace que la sanction financière ou conviendra-t-il de recourir à l'une et à l'autre, simultanément ou successivement ? Il est vraisemblable que ce type de question se posera de plus en plus.

La loi a prévu un échange très intense d'informations entre les caisses et les services départementaux et régionaux du travail. Désormais, les services de l'inspection médicale seront tenus de fournir aux Caisses régionales, les renseignements et les documents qu'ils possèdent pour l'étude de toute question relevant de la compétence des organismes de Sécurité sociale, et inversement ceux-ci devront dresser aux directeurs départementaux du travail un exemplaire des enquêtes effectuées et tout renseignement en leur possession en ce qui concerne les risques d'accident de travail ou de maladie professionnelle (art. L. 422 nouveau du Code de la Sécurité sociale). Mais ce simple échange d'informations ne saurait suffire et, là aussi, des pratiques administra-

tives doivent être dégagées. Il reste maintenant à définir les modalités de coordination et d'association des partenaires sociaux à l'action du service public. Les textes en vigueur, qu'il s'agisse du décret du 22 avril 1946 organisant les Services Extérieurs du Travail et de la Main-d'œuvre, ou la circulaire du 6 mai 1965 concernant l'organisation de la coordination au niveau régional ne peuvent suffire à fonder l'action du service d'inspection du travail. L'application des textes nouveaux suppose non seulement que l'administration du travail dispose des effectifs et des moyens complémentaires nécessaires, mais également que les règles de fonctionnement interne dans son rôle de coordination soient mieux définies.

## Les licenciements économiques : la pratique administrative

par **Claude CHETCUTI**

Directeur régional du travail et de l'emploi

### I. — L'AUTORITE ADMINISTRATIVE COMPETENTE ET SON ENVIRONNEMENT ADMINISTRATIF

1. L'ordonnance du 24 mai 1945 confiait au directeur départemental du travail et de la main-d'œuvre et à ses subordonnés le contrôle de l'emploi (1). Dans les cas où l'inspection de la législation du travail était confiée à des fonctionnaires n'appartenant pas aux services extérieurs du travail, inspecteurs du travail spécialisés (transport, agriculture) ou fonctionnaires assimilés (mines ; production et transport d'énergie ; ports maritimes et voies navigables notamment), l'instruction des demandes des employeurs était effectuée par le fonctionnaire chargé du contrôle qui le transmettait, avec son avis, aux services du travail. Cette procédure répondait bien au seul objet de l'ordonnance : assurer la meilleure utilisation des ressources en main-d'œuvre de la nation. Les services du travail, chargés de l'analyse de la situation de l'emploi sur le plan régional et local, paraissaient les seuls à même de contrôler l'ensemble des mouvements de personnel, embauchages, licenciements de toute nature, résiliations de contrat à l'initiative des salariés. On sait comment, très vite, ce contrôle se réduisit en droit au seul contrôle des licenciements économiques, en fait aux licenciements collectifs à caractère économique. Certains ont critiqué la jurisprudence de la Chambre sociale de la Cour de cassation et celle des tribunaux administratifs en la matière mais outre que c'eût été détourner de son objet la loi que lui donner une autre portée, on voit mal comment une administration, quelle qu'elle soit, pourrait prétendre embrasser efficacement les mouvements affectés

tant quelque treize ou quatorze millions de salariés du secteur privé ou semi-public occupés dans environ un million d'établissements, d'autant que dissocier le contrôle des licenciements de celui des embauchages ou résiliations de contrat n'était pas possible en droit, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat par son arrêt du 27 mai 1977 annulant l'article 3 de l'arrêté du 25 juin 1975 (2).

2. Le contrôle de l'emploi n'apparaissait donc pas comme relevant de l'inspection de la législation du travail au sens de l'article 4 du décret du 14 mars 1964, concernant l'organisation des services départementaux et les pouvoirs des préfets. L'origine législative de ce texte interdisait que les pouvoirs donnés au directeur départemental soient transférés sur le champ au préfet, mais c'est tout naturellement que la loi 73-4 du 2 janvier 1973 relative au Code du travail fit de celui-ci l'autorité administrative compétente en la matière (3).

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi concernant les licenciements économiques, confiait au préfet un pouvoir d'appréciation : les refus de licenciement opposés par les services chargés du contrôle de l'emploi auraient été portés en appel devant lui. Cette disposition a disparu dès la première lecture du texte à l'Assemblée Nationale, le gouvernement se ralliant immédiatement à la proposition tendant à sa suppression (4).

On pouvait penser (5), que, comme par le passé, l'autorité désignée par voie réglementaire serait le directeur départemental du travail, seul à même

(1) Les articles 1 à 4 du décret du 23 août 1945 visent le chef du service départemental de la main-d'œuvre. Ce pouvoir a été ensuite transféré aux inspecteurs du travail, les services départementaux de la main-d'œuvre ayant été supprimés à la suite d'une réorganisation des directions départementales. (Cf. circulaire du 29 avril 1970 sur l'instruction des demandes).

(2) Cf. C.E. 27-5-77 et note F. Moderne in D. 1977, p. 568.

(3) La loi du 2 janvier 1973 étant entrée en application le 15 novembre de la même année, une circulaire du ministre du travail en date du 16 mai 1974 invita les préfets à déléguer leurs attributions aux directeurs départementaux du travail.

(4) J.O. Déb. AN 1974, p. 7748.

(5) Cf. les premiers commentaires : Liaisons Sociales 4231 du 15-01-1975, également Droit Social, juin 1976, art. J.-P. Dupriol.

d'apprécier les incidences des mesures de licenciement envisagées sur la situation du marché du travail, quelle que soit la branche professionnelle ou la nature de l'activité de l'entreprise. Or, il n'en est rien, puisque l'art. D 321-6 (décret du 5 mai 1975) prévoit que dans les branches d'activité échappant à la compétence de ce directeur, ses attributions « sont exercées par les fonctionnaires chargés du contrôle de l'emploi dans les dites branches ».

Une autre lecture du texte apparaît alors, en partie confortée par l'analyse de la loi elle-même et des débats parlementaires : le contrôle des licenciements économiques n'aurait plus pour objet la sauvegarde de l'équilibre du marché du travail, mais également (ou surtout) le respect par l'employeur des dispositions légales et conventionnelles, relatives aux procédures de concertation avec les représentants du personnel (6).

3. Faut-il alors lire comme suit l'article R 321-6 : le contrôle de l'emploi est assuré par les services chargés de l'inspection du travail, direction départementale du travail et de l'emploi dans le cas général, autres services d'inspection du travail ou fonctionnaires assimilés dans le cas où les livres VI et VII du Code du travail prévoient leur intervention ? Dans ce cas, l'accent serait mis sur l'observation des accords collectifs conclus dans la branche (accord interprofessionnel du 10 février 1969 modifié notamment le 21/11/1974 ou accords particuliers le complétant ou s'y substituant lorsque la profession n'est pas représentée au sein du C.N.P.F. (7).

L'inspecteur du travail ou le fonctionnaire assimilé veillerait à l'application dudit accord, la prise en compte de la situation du marché du travail n'intervenant que très subsidiairement (8).

La réalité administrative est plus complexe : d'une part, ce n'est pas l'inspecteur du travail, alors que la loi charge généralement l'inspecteur du contrôle des dispositions concernant l'application de la législation du travail au sens strict (9) mais le directeur départemental qui est visé en ce qui concerne le cas général ; d'autre part, les différents ministères n'ont pas pris une position uniforme en ce qui concerne l'autorité compétente.

4. Examinons d'abord ce dernier point : en ce qui concerne les ministères des transports, de l'équipement (ports et voies navigables), de l'agriculture, les instructions ministérielles ou les textes réglemen-

taires (10) confient aux services chargés de l'inspection du travail le soin d'assumer le contrôle de l'emploi.

Par contre, en ce qui concerne les services du ministère de l'Industrie (11) la circulaire du ministère du Travail du 30 novembre 1976 consacre la situation antérieure : l'instruction des demandes de licenciement pour motifs économiques est faite par l'ingénieur en chef des Mines ou le fonctionnaire chef de service et le dossier est transmis au directeur départemental du travail pour décision.

Pour le ministère de l'Industrie, donc, il semble bien que ce ne soit que les services chargés de veiller à la mise en œuvre, sur le plan local, de la politique de l'emploi qui puissent utilement apprécier la démarche de l'entreprise (12).

Nous verrons plus loin que la solution choisie à l'article R 321-6 n'est pas sans conséquence pour l'analyse théorique. Nous pouvons toutefois pour l'instant négliger celle-ci dans la mesure où, dans la plupart des cas, les services du travail se trouvent être chargés à la fois de la mise en œuvre du contrôle de l'emploi et de la préparation et de l'exécution des mesures de prévention ou de réparation dont bénéficient entreprises et salariés.

5. L'ordonnance du 24 mai 1945 avait un but économique et généralement l'on entend par là que seul devait être pris en compte, pour fonder la décision de l'administration, le contexte économique extérieur à l'entreprise et ses répercussions sur la situation du marché du travail : « la procédure instituée par l'ordonnance n'a qu'une portée économique et ne tend qu'au contrôle de l'emploi, c'est-à-dire au contrôle des déplacements de main-d'œuvre sur le marché du travail », a-t-on pu dire (13). Toutefois, la portée de l'ordonnance a quelquefois été entendue moins restrictivement, le tribunal administratif reconnaissant à l'administration un pouvoir d'appréciation plus large fondé sur l'intérêt de l'entreprise (14).

On peut donc admettre que l'objet de la loi était toujours économique, l'accent étant mis normalement sur la situation actuelle du marché du travail, l'intérêt à moyen terme de l'entreprise pouvant être également apprécié mais de façon subsidiaire. Tout normalement, si l'intérêt que présente pour la collectivité une bonne régulation du marché du travail, peut faire reposer sur l'entreprise une charge particulière, celle-ci pourra demander à en être indem-

(6) Cf. art. L 3 21.8.

(7) Accord sur la sécurité de l'emploi dans la coopération agricole 30-7-69, modifié le 10-5-76, étendu par arrêté du 23-9-76 ; accords particuliers complétant l'accord interprofessionnel dans la métallurgie (accord du 30-9-69 modifié les 21-03 et 26-04-73) ou la chimie (3-3-70).

(8) Cette prise en compte s'impose aux partenaires sociaux eux-mêmes, dans la recherche des solutions aux difficultés rencontrées par l'entreprise, voir par ex. l'accord interprofessionnel sur la sécurité de l'emploi du 10 février 1969.

(9) Le Conseil d'Etat a très tôt estimé que l'inspecteur du travail détenait de par la loi les pouvoirs propres et que ses supérieurs directs ne pouvaient exercer aucun pouvoir hiérarchique sur ces actes. Le décret du 24 novembre 1977 organisant les services extérieurs du travail et de l'emploi fait de la section d'inspection du travail, dirigée par un inspecteur, l'échelon territorial normal d'intervention dans l'entreprise (art. 2 A du décret du 24 novembre 1977).

(10) V. article 1<sup>er</sup> du décret du 12 octobre 1977 organisant les services extérieurs du travail et de la protection sociale agricoles.

(11) Services interdépartementaux de l'Industrie et des mines, dans lesquels sont regroupés avec les anciens arrondissements minéralogiques, les circonscriptions électriques.

(12) Cette solution est d'autant plus remarquable que les services extérieurs du ministère de l'Industrie sont étroitement associés dorénavant à l'examen des demandes d'aides financières présentées par les entreprises, qu'elles soient ou non en difficulté et que la circulaire du ministère du Travail du 14 novembre 1977, recommandée aux directeurs départementaux du travail de demander l'avis des chefs des services interdépartementaux de l'Industrie en cas d'hésitation sur le caractère justifié ou non d'un projet de licenciement économique. Sans doute peut-on trouver là l'indication d'une volonté de distinguer entre les aspects économiques et sociaux des interventions de ce département ministériel.

(13) Conclusions Delvolpe, arrêt cap. Janet, 28-10-49.

(14) C.E. 2-05-1962, Reigner.

nisée, même lorsque l'administration n'a commis aucune faute en refusant l'autorisation sollicitée (15).

La loi du 5 janvier 1975 a entraîné un renversement de perspective : l'administration doit vérifier la situation de l'entreprise dans toutes ses composantes. Elle doit fonder sa décision sur une analyse de sa situation actuelle, économique, financière, mais également technologique et non sur les perspectives d'évolution à court ou à moyen terme du marché du travail. Il s'agit toujours d'un constat fondé sur une analyse économique, mais celle-ci porte désormais pour l'essentiel, non plus sur l'environnement économique de l'entreprise, réduit au marché du travail, mais d'abord sur la situation propre de celle-ci.

6. La législation nouvelle, comme l'antérieure, envisage les répercussions sociales d'un donné économique. Toutefois, depuis 1945, de nombreuses mesures, d'origine étatique ou conventionnelle, ont considérablement modifié la situation des salariés en ce qui concerne la garantie du maintien de leurs revenus.

Alors qu'en 1945, le montant des allocations de chômage était faible et leur versement subordonné à l'existence de fonds départementaux ou communaux, il n'en va plus de même avec la mise en place du régime d'assurance chômage depuis 1959 et son extension progressive, la généralisation en 1967 de l'aide publique aux travailleurs privés d'emploi, la création de l'allocation supplémentaire d'attente le 14 octobre 1974.

Dans le même temps, les salariés bénéficient de délais de prévenance, individuels ou collectifs, inexistantes ou presque en 1945 : à un préavis de courte ou de très courte durée lorsqu'il n'était fixé que par les usages ou les conventions collectives conclues antérieurement à 1939, on peut opposer les règles actuelles, d'origine législative ou conventionnelle, régissant préavis, indemnités de licenciement et délais de concertation prévus par les accords sur la sécurité de l'emploi.

Il n'apparaît plus alors nécessaire de faire supporter par l'employeur la charge qu'entraîne le maintien des salaires des travailleurs qui ne paraissent pas pouvoir être normalement occupés, puisque ceux-ci bénéficient durant une longue période de la garantie de leurs ressources. Est-ce à dire que l'administration devra limiter son contrôle du respect de la procédure de concertation ? Il semble que l'on doive seulement assister à un renversement de perspective : alors que l'intérêt de l'entreprise, entendu comme ensemble de moyens de production et de collectivité unissant l'employeur et les salariés, ne pouvait être retenu que subsidiairement, le critère essentiel de l'action administrative étant l'appréciation portée sur l'évolution du marché du travail, dorénavant cette appréciation de la situation du marché du travail s'efface, pour la plus grande part au moins, devant l'appréciation de la situation interne de l'entreprise.

7. Qu'il s'agisse de mesures à caractère structurel ou conjoncturel, ce sont donc d'abord les données

propres à l'entreprise, les mesures nécessaires à son adaptation immédiate ou future à l'environnement économique qui devront être considérées.

L'administration n'a pas à se substituer à l'employeur dans son rôle de direction et d'organisation, mais simplement veiller à ce que la décision unilatérale de celui-ci trouve son origine dans un ensemble d'éléments, économiques, financiers, techniques, éventuellement juridiques, suffisamment probants et même contraignants. Lorsqu'un doute subsiste ou lorsqu'une atteinte grave à l'équilibre économique et social d'un secteur professionnel ou géographique existe, l'administration peut refuser son accord. Généralement d'ailleurs, ce refus, partiel ou total, ne sera qu'un élément dans une solution globale, l'administration s'engageant dans une négociation d'ensemble.

Une difficulté grave a été soulignée (16) : l'autorité compétente en matière de licenciement économique est le directeur départemental (ou le fonctionnaire qui en exerce les pouvoirs), alors que l'autorité, ou les autorités compétentes en matière financière et économique sont autres.

Dans les cas graves (menace de fermeture totale ou partielle, licenciement traduisant une diminution durable d'activité), le maintien de l'activité économique suppose une intervention financière, soit des organismes de crédit publics ou privés, soit de l'Etat lui-même (Fonds de Développement économique et social), dont les services du travail ne sont pas maîtres.

8. Certes, le directeur départemental est souvent associé aux décisions ou aux réflexions et sa position administrative a été renforcée : il a, la plupart du temps, une large délégation de signature du préfet ou à tout le moins, assure l'instruction des dossiers déposés par les entreprises demandant à bénéficier des aides du Fonds National de l'Emploi, il est vice-président du comité départemental pour la promotion de l'emploi, créé par l'arrêté du 3 mars 1976 et a donc, dans cette instance, le pas sur le trésorier payeur général.

C'est lui qui proposera de faire bénéficier le personnel des entreprises en difficulté des aides de l'Etat, qu'il s'agisse de la participation aux charges conventionnelles d'indemnisation de chômage partiel (art. L.322-11 du Code du travail) ou de la mise en œuvre d'une coopération en matière de formation professionnelle, dans les cas d'adaptation ou de conversion de la main-d'œuvre (art. L.322-2 ou 322-4 du Code du travail, complétés par le décret du 19 août 1976, codifié à l'art. R.322-1-1 (17)).

(16) V. par exemple Zapata, « l'inspection du travail face aux licenciements » Droit Social 1977, p. 1 et suite.

(17) On a pu craindre, et le débat parlementaire qui a précédé le vote du budget 1977 s'en est fait l'écho, que la politique régionale de formation professionnelle souffre de ce que la déconcentration est faite tantôt au profit de la région (crédits du Fonds de la formation professionnelle) tantôt au profit du département (Fonds National de l'Emploi). Il importe de bien distinguer les situations dans lesquelles ils peuvent intervenir : déséquilibre conjoncturel à caractère ponctuel exigeant une intervention urgente pour ce qui concerne le F.N.E. ; insuffisance structurelle et durable en ce qui concerne le Fonds de la formation professionnelle. Dans la pratique, il est quelquefois permis d'hésiter et le choix peut être déterminé par d'autres considérations : existence d'un cocontractant ou disponibilité de moyens de formation publics ou privés.

(15) C.E. 18-10-48, précité.

9. Le directeur départemental du travail et de l'emploi apparaît ainsi comme à l'origine des mesures de prévention sociale mises en œuvre par l'Etat. Mais cette prévention n'a qu'un caractère limité puisqu'elle n'est pas de nature à remédier aux difficultés économiques et financières de l'entreprise. La correction de ces difficultés suppose toujours, ou presque toujours que, d'une façon ou d'une autre, l'entreprise dispose de concours financiers d'une portée plus générale que celle des aides apportées dans le domaine de l'emploi, qu'il s'agisse de formation de la main-d'œuvre ou de garantie de ressources minimales pour les travailleurs. En outre, les aspects sociaux de la crise que traverse l'entreprise sont généralement ceux qui se manifestent le plus tardivement : ils sont plus des révélateurs que des prémices. Il importe que les aides du Fonds National de l'Emploi permettent à l'entreprise d'utiliser au mieux l'ensemble des ressources qu'elle mobilise ou des concours qui lui sont apportés à d'autres titres par l'Etat ou les autres agents économiques, non pas que ces aides permettent seulement de conserver durant quelque temps une structure qui, de toute façon, est condamnée.

C'est dire que l'administration du travail ne peut mener son action que si celle-ci, qui s'inscrit dans le court terme, est éclairée par une analyse portant sur le long ou, au moins le moyen terme.

Si le ministre du Travail est représenté au sein du Comité Interministériel d'Aménagement des Structures Industrielles (C.I.A.S.I.), et si donc, pour les affaires d'importance nationale l'administration compétente en matière sociale est partie prenante à la décision et son avis, semble-t-il, largement pris en compte, il n'en est pas de même au plan départemental.

Les décisions sont là du ressort des « Comités départementaux d'examen des problèmes financiers des entreprises » (CODEFI) dont une circulaire du Premier ministre du 19 octobre 1977 a précisé les objectifs et les moyens d'action.

Il est regrettable que le directeur départemental du travail ne siège pas dans ces comités, chargés de mettre en œuvre une politique où les problèmes de l'emploi sont au premier plan.

Cette lacune a été partiellement comblée par la circulaire DE/47 du 14 novembre 1977 dans laquelle le ministre du Travail, après avoir rappelé que l'intervention de l'administration doit « notamment dans le cas d'une entreprise qui connaît à titre transitoire des difficultés graves, être précoce et rapide », demande qu'une « coordination aussi souple et efficace que possible » soit établie entre les directeurs départementaux et les présidents de ces comités (18).

(18) La circulaire D.E.-47 précise notamment : « De ce point de vue et pour que cette intervention se situe dans toute la mesure du possible au stade de la prévention, il importe que l'ensemble des services administratifs concernés et plus particulièrement les services extérieurs du ministère du travail soient en mesure de se renseigner mutuellement et en permanence. Il est indispensable en particulier que s'établissent un courant d'information entre le directeur départemental et le CODEFI ou son président, sur les faits préoccupants qui ont pu être portés à votre connaissance ou à celle de cet organisme, en respectant, bien entendu, le double impératif de l'efficacité et de la discrétion.

## II. — LES POUVOIRS DE L'ADMINISTRATION

10. Dans les entreprises ou établissements occupant plus de dix salariés et lorsque le licenciement concerne au moins dix salariés dans l'espace de trente jours, aux termes de l'article L.321-4, l'employeur doit faire connaître aux représentants du personnel (délégués du personnel au comité d'entreprise suivant la taille de l'entreprise) les raisons économiques, financières ou techniques du projet de licenciement, le nombre et les catégories de personnel concerné, le calendrier prévisionnel des licenciements ainsi que les mesures envisagées pour limiter le nombre des licenciements et les possibilités de reclassement du personnel licencié, mesures qui constituent le « plan social » sur lesquelles l'article 12 de l'accord interprofessionnel sur la sécurité de l'emploi, tel que modifié le 21 novembre 1974 apporte des précisions non négligeables (19).

L'administration est saisie du même temps que les représentants du personnel et a connaissance des mêmes documents. Les avis et propositions des représentants du personnel lui sont également communiqués. Ils auront généralement la forme d'un procès-verbal de réunion.

Comme on le sait, ce n'est qu'après l'expiration d'un délai de prévenance, d'une durée variable suivant la nature et l'importance du licenciement (20) et la qualité du plan social présenté (21), mais qui ne saurait être inférieure à quinze jours, que l'administration peut être saisie de la demande d'autorisation de licenciement.

Dans ces mêmes établissements, si les licenciements concernent un effectif plus réduit, les délé-

Il est clair, en effet, qu'un dispositif qui ne serait pas, entouré de ces garanties présenterait le risque d'une utilisation malaisée, et de réactions préjudiciables aux intérêts mêmes des entreprises concernées.

Dans cet esprit, le directeur départemental pourra également être entendu par le président du comité, lorsque celui-ci aura à traiter des dossiers qui peuvent entraîner de graves perturbations sur les situations locales de l'emploi ».

- (19) Le plan social doit comprendre les mesures suivantes :
- recours à une politique de mutations ;
  - aménagement des horaires de travail supérieurs à la durée légale, en vue de leur réduction, lorsque celle-ci apparaît possible et de nature à éviter les licenciements ;
  - étalement dans le temps des licenciements éventuels, afin de faciliter les opérations de reclassement ;
  - recherche des possibilités de reclassement ;
  - inventaire des moyens de formation pouvant faciliter les mutations et ces reclassements ;
  - cessation anticipée d'activité pour les salariés de plus de soixante ans susceptibles de bénéficier de l'accord du 17 mars 1972 ;
  - convention avec le Fonds National de l'Emploi.
- (20) Suivant l'importance du licenciement et sa nature, conjoncturelle ou structurelle, ces délais seraient de 15 jours à 3 mois, sauf cas de force majeure ou circonstances économiques exceptionnelles (articles 13 et 14 de l'accord interprofessionnel).
- (21) Si les mesures sont insuffisantes ou en l'absence de plan social, il sera fait appel à la commission paritaire de l'emploi, qui entraîne un allongement de délai de réflexion (article 12). Contrairement à ce qui a été affirmé par certains auteurs (D.S. 1977, n° spécial sur les comités d'entreprise p. S. 34), ni l'accord interprofessionnel ni la loi (art. 321-5), n'imposent une double saisine du comité d'établissement, au début, puis à la fin de la période de réflexion. On ne peut non plus tirer argument de la rédaction de l'article L.432-4, alinéa c/ qui vise une série d'informations données à une périodicité et sous des formes variées, dont les dispositions ont été au contraire précisées, dans le cas des licenciements économiques, par les articles L.321-3 et suivants. Certains accords distinguent toutefois entre information et consultation (Accords du 3 mars 1970 dans la chimie, étendu par arrêté du 18 novembre 1971) et, en pratique, les représentants du personnel et l'employeur tiennent souvent plusieurs réunions.

gués du personnel ou le comité d'entreprise doivent être consultés (articles L 420-3 III et L 432-4 tels que modifiés par la loi du 3 janvier 1975) sauf dans le cas du licenciement individuel d'un salarié n'ayant pas la qualité de cadre (22).

Par contre, aucune consultation n'est prévue dans le cas d'entreprises non assujetties aux dispositions du titre II du Livre IV du Code du travail, et où aucune information n'est donc donnée aux salariés dès lors que le licenciement a caractère économique touche au moins deux personnes, ce qui exclut l'application des dispositions de l'article L 122-14.

11. La rédaction des articles L 321-4 et L 321-9 peut faire penser que les pouvoirs de l'administration sont différents suivant l'importance du licenciement envisagé : dans le cas où le nombre des licenciements envisagés ne serait pas au moins égal à deux dans une même période de trente jours, les vérifications auxquelles doit se livrer l'administration seraient plus sommaires. Il ne le paraît pas. La mesure de licenciement ne devant intervenir que dans le cas où aucune autre solution ne peut être envisagée, l'administration doit prendre en compte l'ensemble de la situation de l'entreprise pour prendre sa décision et non seulement le ou les motifs immédiats de la réduction d'activité ou de la réorganisation de l'entreprise. Parmi ces éléments, citons la durée du travail hebdomadaire, le recours déjà effectif ou envisagé, au chômage partiel, le recours au travail temporaire. Il est bien évident que ce n'est que si le reclassement dans un autre poste du travailleur dont l'emploi est supprimé ne paraît pas possible que l'administration autorise le licenciement, même s'il ne touche qu'un salarié.

La formulation de l'article L 321-9 s'explique sur le fait qu'il s'applique plus souvent dans des entreprises d'une taille importante, qui ne recourent qu'exceptionnellement à des mesures de licenciement concernant moins de dix ouvriers, puisqu'elles parviennent généralement à effectuer les reclassements ou mutations indispensables en leur propre sein. De plus, seules ces entreprises sont concernées par l'obligation contractuelle d'avoir à établir un plan social qui explicitera justement les mesures de reclassement et d'indemnisation envisagées.

L'article R 321-8 qui définit le contenu des demandes d'autorisation de licenciement ne fait aucune distinction entre les demandes déposées en application de l'article L 321-7 (1<sup>er</sup> alinéa) et celles déposées en application de l'article L 321-9. Toutes doivent comporter aussi bien la nature des raisons économiques, financières ou techniques invoquées, que les mesures de prévention et de reclassement mises en oeuvre ou envisagées par l'employeur.

La circulaire du ministre du Travail du 2 juillet 1975 (23) ne fait pas de distinction en ce qui concerne l'importance des licenciements lorsqu'elle examine la procédure d'autorisation administrative.

(22) Le personnel d'encadrement ne peut être l'objet d'une décision de licenciement, sans que les représentants du personnel aient été saisis et qu'un délai minimal de quinze jours ait été observé (article 11 de l'accord interprofessionnel).

(23) Reproduite des D.S. 1975, n° 9-10, pp. S. 235 à 243, plus particulièrement, p. S. 238.

12. L'administration, qu'il s'agisse du licenciement pour motif économique de quelques salariés, éventuellement d'un seul, ou d'un projet portant sur plus de 10 salariés dans une période de trente jours au plus, n'a-t-elle pour rôle que de vérifier la réalité du motif allégué ou doit-elle aller plus avant dans l'examen du dossier présenté par l'employeur ?

Il semblerait, en première analyse, que le directeur départemental se trouve dans la même situation que les représentants du personnel. Ceux-ci ne peuvent avoir recours à un expert et le délai de consultation interne ne puisse être normalement prolongé (24). La mauvaise volonté mise par l'employeur pour fournir tout justificatif utile au personnel ne saurait être sanctionnée pénalement (25).

La circulaire du 2 juillet 1975 énumère rapidement quelques uns des justificatifs qui peuvent être fournis par l'employeur à l'appui de sa demande : état des carnets de commande, disparition d'une technique, opération de concentration ou spécialisation transfert d'activité.

Il peut sembler que l'autorité administrative n'ait plus, après avoir vérifié que la procédure de consultation a bien été suivie, qu'à constater la réalité des motifs invoqués par l'employeur. Il en va différemment pour deux raisons : d'une part, l'administration est garante de l'intérêt général et, nous l'avons déjà indiqué, l'autorisation de licenciement ne peut être envisagée isolément, en dehors des diverses mesures d'aménagement du territoire et de restructuration industrielle ; d'autre part, une chose est de constater que l'entreprise ou l'établissement peut à juste titre invoquer une cause réelle à l'origine de sa décision, autre chose de donner son aval à l'opération de licenciement proprement dite, qui ne vise plus seulement un effectif global ou des catégories professionnelles et pour laquelle l'employeur doit adresser une liste nominative.

13. Certes, l'administration n'a pas le droit de remettre en cause l'ordre des licenciements, normalement déterminé par le règlement intérieur (art. L 321-2 du Code du travail) (26), mais par contre il nous semble que la grande latitude laissée à l'employeur, qui privilégie souvent un critère subjectif comme les qualités professionnelles, laisse à l'autorité administrative un pouvoir d'appréciation.

Notons d'abord que, dans l'état actuel des accords sur la sécurité de l'emploi, le choix patronal se trouve limité par les dispositions concernant les travailleurs âgés. D'une façon générale, nonobstant toute disposition contraire, les entreprises doivent en priorité, lorsqu'elles sont atteintes de difficultés d'ordre conjoncturel ou structurel, examiner la situation des salariés âgés de plus de 60 ans (27).

(24) La possibilité de saisir le juge des référés a été très discutée. Un récent arrêt admet que soit désigné un expert en vue de permettre aux membres du comité d'être convenablement informés sur le projet de licenciement (Cass. Soc. 5-7-1977).

(25) Rejet de l'amendement n° 29 (J.O. Déb. An. 1974, p. 7765).

(26) C.E. 25-02-53.

(27) Préambule de l'accord du 10 février 1962. Voir également la création dans l'imprimerie, à la suite du dépôt du rapport Lecat, d'une taxe parafiscale et la conclusion d'une convention avec le F.N.E. (convention d'allocations spéciales et d'allocations temporaires dégressives) ; la convention sociale de la sidérurgie du 3 juin 1977 ; l'accord interprofessionnel du 13 juin 1977.

Ainsi, pour ces travailleurs âgés de plus de 60 ans, ou compte tenu des règles applicables dans le régime d'assurance-chômage de 58 ou 59 ans, ce n'est plus le règlement intérieur qui doit trouver application et les règles contractuelles doivent s'effacer devant une disposition conventionnelle fondée sur l'intérêt général.

14. De la même façon, il semble que l'administration, après avoir constaté que l'employeur était fondé à procéder à une mesure de licenciement et pris en considération des motifs avancés, soit en droit de refuser à l'employeur de procéder au licenciement de certains travailleurs : non seulement les représentants du personnel, pour lesquels une autorisation expresse et distincte doit être sollicitée, mais certaines catégories qui pourraient difficilement parvenir à se reclasser, comme les travailleurs âgés de plus de 55 ans ou de plus de 50 ans, ou bénéficiant légalement d'une protection particulière plus ou moins étendue : femmes enceintes ou travailleurs handicapés.

En ce qui concerne les mutilés de guerre, les travailleurs handicapés, les pères de famille (art. L. 323-1 et suivants), les services du travail doivent vérifier que les entreprises respectent bien les obligations qui sont mises à leur charge par la loi, notamment en ce qui concerne les travailleurs handicapés, sauf motif jugé sérieux.

La circulaire 26/70 du 29 avril 1970 traite notamment du problème des travailleurs âgés, rappelant à la fois les difficultés rencontrées par ces travailleurs pour se reclasser dans le cas où ils sont licenciés, et l'intérêt que les entreprises elles-mêmes ont à disposer d'une main-d'œuvre de tout âge dans un souci de bonne gestion.

Pour le ministre du Travail, le licenciement de personnes âgées ne peut être autorisé que d'une façon exceptionnelle (28).

Enfin, il appartient à l'administration de veiller de façon rigoureuse à l'application des articles L. 122-25 et suivants concernant les femmes en couches et en état de grossesse et notamment de vérifier que l'organisation des services exige bien la rupture immédiate du contrat dans le cas d'un licenciement qui n'est pas provoqué par la fermeture totale et définitive de l'entreprise ou d'un département particulier.

(28) « Les difficultés rencontrées par ces travailleurs pour se reclasser lorsqu'ils ont perdu leur emploi, sont incontestables. Elles sont dues, pour une part, aux mutations accélérées qui affectent l'appareil de production et qui imposent des adaptations de plus en plus fréquentes aux travailleurs. Elles résultent également du comportement des entreprises. Il convient à ces dernières de pratiquer une politique plus ouverte de gestion de leur personnel dont l'objectif doit être, dans ce domaine particulier, de réduire autant que possible les difficultés résultant du vieillissement. Les moyens de cette politique sont connus. Ils concernent essentiellement l'adaptation, la formation, le perfectionnement et la promotion du personnel, l'aménagement des postes et des conditions de travail, la structure des salaires, l'analyse des tâches, l'organisation des mutations, etc. Les entreprises trouvent à une bonne politique de gestion du personnel de larges compensations : sur le plan de la stabilité du personnel et du moindre absentéisme. Elles sont, en outre, assurées, si elles s'efforcent de maintenir une structure d'âge équilibrée, de disposer d'un élément de souplesse particulièrement utile qui est constitué par des départs en retraite intervenant chaque année. Il se peut, toutefois, que des entreprises connaissent de réelles

L'administration" devra donc comparer l'intérêt direct de l'employeur, l'intérêt plus général de l'entreprise et l'intérêt général de la collectivité et la solution retenue par le Conseil d'Etat dans l'affaire Abellan pourrait être généralisée à l'ensemble des licenciements économiques : « L'autorité administrative a la faculté de retenir des motifs d'intérêt général relevant de son pouvoir d'appréciation de l'opportunité sous réserve qu'une atteinte excessive ne soit pas portée à l'un ou l'autre des intérêts en présence » (24).

### III. — L'INSTRUCTION DES DEMANDES

15. En ce qui concerne le cas général, celui des entreprises relevant du contrôle des services extérieurs du travail et de l'emploi (30), le décret du 5 mai 1975 (codifié aux articles R. 321-1 et suivants du Code du travail, les articles R. 321-1 à R. 321-7 traitant du contrôle de l'emploi et les articles R. 321-8 et suivants des licenciements économiques) fait du directeur départemental du travail et de l'emploi l'autorité compétente.

A la lecture des travaux parlementaires, il aurait plutôt semblé que ce dût être l'inspecteur du travail. Quel que soit en effet le sentiment des députés et sénateurs sur la portée de la loi, et les craintes contradictoires qu'elle fit naître, tous, et le ministre lui-même, se réfèrent le plus souvent à l'intervention de l'inspecteur du travail (31).

C'est qu'en effet, la loi a pour but d'inviter l'entreprise à parvenir à une véritable gestion prévisionnelle de son personnel, notion qui s'inscrit dans une évolution continue du droit du travail et que précise la loi du 2 juillet 1977 relative au bilan social de l'entreprise.

La loi de 1966 sur le comité d'entreprise, comme les accords sur la sécurité de l'emploi conclus après 1968, avaient pour but de favoriser la concertation dans les entreprises ou établissements importants. Cette concertation est étendue aux établissements de plus de 10 salariés.

L'administration est étroitement associée aux obligations prévues par les accords sur la sécurité de l'emploi puisque chargée de veiller à l'application des dispositions conventionnelles concernant les

difficultés du fait de structure d'âge très déséquilibrées provoquées par un arrêt prolongé des embauchages ou d'une évolution technique exceptionnellement rapide (industrie « de pointe »). Dans ce cas, certains licenciements de personnes âgées peuvent être exceptionnellement autorisés dans la mesure notamment, où leur reclassement peut être assuré, par exemple, dans des entreprises nouvelles ayant intérêt à ne pas créer elles-mêmes des structures d'âge déséquilibrées par la recours au seul embauchage de jeunes travailleurs ». (Circ. 29 avril 1970).

(29) C.E. 18-02-77. Cf. concl. Dondoux dans D.S. 1977, p. 186 et suivantes.

(30) Les services extérieurs du travail et de l'emploi contrôlent environ 85 à 90 % des entreprises assujetties aux dispositions des articles L. 321.3 et suivants du code du travail.

(31) Voir par exemple les déclarations de M. Durafour présentant le projet de loi ou celles de M. Brocard s'élevant contre l'intervention, initialement prévue du préfet : il importe de « renforcer l'autorité morale et administrative des services chargés des problèmes de l'emploi ». Les inspecteurs du travail (étant) seuls compétents en la matière (J.O. An. 1974, pp. 7749 et 7766).

délais de prévenance à observer dans le cas de licenciement collectif et, ce, semble-t-il, que les accords aient fait ou non l'objet d'une extension (art. L 321-8). C'est donc tout naturellement que l'inspecteur du travail garant du respect de la réglementation concernant les institutions d'entreprise, devra intervenir.

Mais l'administration doit être également à même de mettre en œuvre les procédures d'aides aux entreprises en difficulté, comme le prévoit d'ailleurs expressément la loi du 3 janvier 1975 (art. L 322-11). Ce dispositif est complexe et ne se limite pas, bien évidemment, aux seules mesures prévues par l'article L 322-11 (prise en charge par l'Etat d'une partie des dépenses d'indemnisation de chômage partiel mises conventionnellement à la charge des entreprises par l'accord du 23 juin 1975 et les accords ultérieurs révisant le taux de cette indemnisation) ni même aux seules interventions du Fonds National de l'Emploi. C'est l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires, qu'elles concernent l'intervention directe ou indirecte de l'Etat, ou la mise en œuvre de procédures judiciaires particulières (suspension des poursuites), qui accordent des délais qu'il importe d'utiliser au mieux.

16. En application de l'article R 321-4 du Code du travail, le directeur départemental peut déléguer sa signature aux fonctionnaires placés sous son autorité, c'est-à-dire en fait aux inspecteurs du travail. Cette disposition est très largement utilisée, soit que l'inspecteur assure l'instruction de la demande et prenne la décision consécutive, soit que, saisi directement par l'entreprise ou mis en possession du dossier par son chef de service, il en assure l'instruction. Dans tous les cas l'inspecteur du travail a un rôle essentiel à jouer.

Il est évident que le rôle respectif de l'inspecteur et du directeur sera différent suivant l'importance et la nature de l'entreprise ou du licenciement envisagé. Le licenciement d'un ou deux salariés dans une entreprise de moins de 10 salariés, celui d'un groupe de cadres ou d'employés dans une entreprise importante modifiant ses pratiques commerciales et supprimant une partie de son réseau de vente directe, celui de plusieurs centaines de salariés entraîné par la fermeture partielle ou totale d'un établissement, d'un groupe industriel important, exigeront tous trois l'intervention de l'administration. Celle-ci ne saurait être identique.

Il importe donc, avant d'aller plus avant, d'apprécier autant que faire se peut, quel est le nombre et l'importance des licenciements économiques, d'origine structurelle ou conjoncturelle, soumis à autorisation administrative.

17. Une analyse rapide des licenciements intervenus depuis le vote de la loi du 3 janvier 1975 nous permet de mieux apprécier, d'une part la dispersion des mesures de licenciement, d'autre part l'importance de celles prises à la suite de dépôts de bilan :

— durant le premier semestre 1975, 25 340 établissements ont procédé au licenciement de 140 830 salariés ;

— durant le second semestre de la même année, 28 124 établissements ont procédé au licenciement de 119 356 salariés ;

— au cours de l'année 1976, 52 615 établissements (21 160 au premier semestre, 31 455 au second) ont procédé au licenciement de 212 100 salariés ;

— au cours du 1<sup>er</sup> semestre 1977, 38 878 établissements ont procédé au licenciement de 142 974 salariés (32).

L'importance moyenne des licenciements apparaît donc à première lecture comme très faible. En fait ces données recouvrent des catégories très différentes : tout d'abord une majorité de licenciements individuels ou ne concernant que quelques salariés, et ce, dans des établissements de toutes tailles ; ensuite des licenciements souvent importants, effectués sous contrôle judiciaire et donc soustraits à l'intervention de l'administration en application de l'article L 321-7 du Code du travail ; enfin des licenciements, conjoncturels mais également structurels, dans des entreprises de plus grande taille : le nombre de ces derniers est relativement faible (33), mais ce sont évidemment ceux qui requièrent le plus d'attention de l'administration et exigent une coopération entre les divers services intéressés, comme il a été indiqué plus haut.

La part des licenciements prononcés sous le contrôle des syndicats est importante. Si la ventilation n'a pu être faite pour le premier semestre 1975, elle l'a été ensuite : ces licenciements ont représenté près de 25 % de ceux de la fin, 1975 (29 464 sur 119 356) près de 29 % de ceux de 1976 (61 180 sur 212 100), 29 % encore de ceux du premier semestre 1977 (41 702 sur 142 974) (34).

Notons encore qu'une part non négligeable des licenciements concerne des licenciements acceptés par les travailleurs et leurs représentants. Nous avons déjà indiqué combien il est souvent fait appel à la « préretraite » lorsque la situation de l'entreprise a entraîné la nécessité de procéder à une réduction des effectifs. Suivant le cas, les salariés bénéficient de l'accord du 27 mars 1972 sur la garantie de ressources ou de celui du 13 juin 1977, ou sont pris en charge par le Fonds National de l'Emploi dans le cadre d'une convention d'allocations spéciales (art. L 322). Même si la mesure prise à son encontre n'est pas ressentie par le salarié comme une mesure de licenciement et si très généralement les représentants du personnel ne protestent pas contre la mise en application de telles mesures, celles-ci s'analysent néanmoins comme des licenciements.

(32) Statistiques du ministère du travail, reprenant l'ensemble des licenciements dont les services extérieurs ont eu connaissance, que l'employeur ait ou non respecté les procédures prévues par la loi.

(33) Comme le montre l'examen des statistiques concernant les recours hiérarchiques, dont on peut penser qu'ils sont avant tout le fait d'entreprises importantes, bien qu'ils ne concernent que moins de 2% des licenciements ayant fait l'objet d'une demande d'autorisation. La taille moyenne de ces licenciements était inférieure à 40 salariés. (Dans 60 % des cas le ministre a confirmé les refus opposés par l'administration locale).

(34) Bon nombre des licenciements les plus importants sont à ranger dans cette catégorie : Lip, Titan-Coder, par exemple. L'action des pouvoirs publics est déterminante lors de la recherche d'un nouvel employeur susceptible de reprendre l'exploitation, comme elle peut l'être dans le cas d'une décision judiciaire homologuant un plan de redressement.

ments et sont décomptées comme tels dans les statistiques précitées (35).

Au total nous constatons que l'administration est saisie :

- d'un grand nombre de licenciements de faible importance, effectués pour la plupart dans des établissements de petite taille ;
- de quelques projets importants, très souvent à l'origine d'un conflit direct ;
- de licenciements acceptés parce que concernant des travailleurs âgés de plus de 59 ou de plus de 60 ans ;

alors que bon nombre de licenciements collectifs s'ils appellent son attention de par leurs répercussions locales et entraîneront son intervention ultérieure dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire et d'aide à l'industrialisation et au développement économique, ne sont pas soumis à son autorisation puisqu'ils sont effectués sous contrôle judiciaire.

18. Le rôle de l'administration sera différent dans les cas qui exigent une intervention effective, c'est-à-dire les licenciements de toute taille concernant des travailleurs ne pouvant bénéficier des diverses formes de « préretraite ».

L'administration est associée de bout en bout à un processus souvent complexe, de par les délais fixés et les voies de recours offertes aux salariés par l'accord du 10 février 1969 qui prévoit l'intervention des commissions paritaires de l'emploi. Elle avait pu déjà avoir été alertée sur la situation de l'entreprise par une démarche particulière de l'employeur, une interrogation des salariés alarmés par une déclaration de l'employeur, un compte rendu du comité d'entreprise, ou des signes tangibles de difficultés : réduction de l'horaire de travail, arrêt des embauches, moindres recours au travail temporaire et plus particulièrement demande d'admission au bénéfice des indemnités de chômage partiel pour ses salariés.

La démarche de l'entreprise, adressant à l'administration les mêmes documents que ceux présentés aux représentants du personnel, accompagnés du procès-verbal de la réunion de ceux-ci, va déclencher ce processus. C'est l'inspecteur du travail qui sera généralement saisi du projet de licenciement. En effet, c'est lui qui est au contact quotidien de l'entreprise, c'est lui également qui est saisi des demandes concernant la durée du travail (autorisations de faire effectuer des heures supplémentaires, variations de l'horaire du travail). En outre, il a très généralement reçu délégation de signature du directeur départemental en application de l'article R 321-4 et, de toute façon, c'est lui qui devra être saisi, le cas échéant, des demandes de licenciement concernant les représentants du personnel ou les délégués syndicaux.

(35) L'administration locale est d'ailleurs liée par les accords conclus sur le plan professionnel ou interprofessionnel avec l'aval des pouvoirs publics et elle ne peut, semble-t-il, pas remettre en cause, dans un cas particulier, la solution générale, quelle que soit la position individuelle de certains salariés ou de certains employeurs.

19. L'inspecteur du travail devra mener son action dans trois directions, vis-à-vis de ses supérieurs hiérarchiques, de l'employeur, des salariés.

Il a à remplir une mission d'information vis-à-vis de ses supérieurs hiérarchiques, directeur départemental, administration centrale. Cette mission est d'ailleurs permanente car elle seule est de nature à permettre la mise en œuvre d'une action plus générale de prévention, souvent complexe.

Il appartient à l'inspecteur et au directeur départemental de s'assurer que l'employeur est bien au courant de l'ensemble des procédures d'aides auxquelles il peut recourir, en application du Code du travail mais éventuellement aussi dans un ordre plus général. L'inspecteur devra également veiller à ce que le projet de licenciement n'intervienne qu'après que l'employeur ait mis en œuvre d'autres mesures ou, tout au moins, que l'ensemble des mesures arrêtées par l'employeur soit cohérent et que celles concernant la durée du travail, ou le recours au travail temporaire ne soient pas inconciliables avec celles arrêtées en matière d'emploi. Le cas échéant, il pourra si ne n'est déjà fait, interdire ou limiter le recours aux heures supplémentaires (36).

Enfin, l'inspecteur doit veiller à ce que les procédures de concertation se déroulent normalement, qu'elles soient prévues par la loi (articles L 321-3 à L 321-5 et, éventuellement, L 432-4) ou la convention. Il lui appartient donc notamment de s'assurer que suivant le cas, le comité d'entreprise ou d'établissement ou le comité central d'entreprise (37) a été saisi et que l'employeur a donné suite aux suggestions des salariés concernant le plan social.

L'inspecteur, par ailleurs, est tenu au courant par les représentants du personnel de leurs difficultés à obtenir les informations souhaitées, prié d'intervenir, consulté sur la jurisprudence, les procédures à mettre en œuvre. Il est informé par les salariés, ou l'employeur, des recours présentés devant les tribunaux (saisine du juge des référés) ou les commissions paritaires de l'emploi.

Si le différend s'aggrave et que les difficultés d'emploi sont à l'origine d'un conflit du travail, il s'efforcera de faire que le dialogue ne soit pas rompu entre les parties (38).

(36) Voir sur ce point la circulaire du 29 avril 1970 aux termes de laquelle « le contrôle des horaires de travail pratiqués par l'entreprise ne peut être dissocié ni de l'enquête effectuée dès l'information du comité d'entreprise, ni de l'étude des incidences du licenciement sur la situation de l'emploi ». Il importe, pour apprécier ce point, de rapprocher les horaires de l'entreprise avec ceux pratiqués dans la profession ou la zone géographique.

L'évolution de la durée moyenne de travail au cours des dernières années a réduit l'importance des mesures prises dans ce domaine en cas de licenciement d'origine conjoncturelle.

(37) Voir Cass. Crim. 6-11-75.

(38) Lors du vote de la loi du ministre du travail a souligné les multiples aspects que peut prendre l'intervention de l'inspecteur du travail (J.O. Déb. AN. 1974, p. 7748). Pour le salarié, la lutte contre la décision patronale forme un tout et l'inspecteur apparaît comme un auxiliaire dans cette lutte. Cette implication de l'inspecteur, même faite à son corps défendant, est souvent source de malaise et peut rendre sa position ambiguë si le fonctionnaire se sent directement concerné par le conflit dont la décision de l'administration, la sienne ou celle de son supérieur, apparaît comme un des enjeux (cf. Zapata, art. cité).

La pratique de l'administration sera influencée plus par la taille de l'entreprise que par celle du licenciement. L'importance des mesures de reclassement ou de mutation, le recours à des opérations de formation, sont en effet liés à la taille de l'entreprise, ainsi que la mise en œuvre des procédures de concertation et, éventuellement, la nature ou la force des réactions du personnel.

Telle opération, liée à une perte durable de commandes, affectant la moitié d'un établissement de quarante personnes dans un secteur professionnel peu syndiqué sollicitera peut-être beaucoup moins l'intervention de l'inspecteur du travail, malgré ses conséquences sensibles pour l'emploi local, qu'une opération de restructuration affectant un nombre identique de salariés dans une entreprise importante où les syndicats sont bien implantés et sans grand impact sur le marché de l'emploi.

20. Il est un certain nombre de licenciements, même parmi ceux de l'article 321-3, dans lesquels l'administration ne peut que constater la réalité du motif et, le cas échéant, vérifier si la procédure conventionnelle de concertation a bien été suivie, hors le cas d'urgence prévu à l'article 13 de l'accord du 10 février 1969 modifié : la taille ou la situation de l'entreprise ou les conditions de fait font que l'employeur ne pourra que difficilement procéder à des reclassements ou ajourner les licenciements dans le cadre de mesures arrêtées en accord avec l'administration.

L'action de l'inspecteur, ou du contrôleur du travail dans les petites entreprises, a également pour objet de faire respecter les droits des salariés, notamment ceux qu'il tient de l'accord du 14 octobre 1974 créant l'allocation supplémentaire d'attente. Si l'employeur n'a pas respecté la procédure d'autorisation administrative et si le salarié ne peut donc faire état de la demande présentée à l'administration, l'agent de contrôle peut attester du caractère économique du licenciement (39).

21. Lorsque le licenciement est plus important, l'inspecteur du travail se trouve constamment associé à la concertation entre les parties ou au conflit que déclenche l'annonce de projet de l'employeur. Son rôle s'en trouve modifié car il devra agir tantôt dans le cadre de la procédure engagée, tantôt en tant qu'amiable conciliateur, et ces interventions sont de nature très différentes, comme nous l'avons montré ailleurs. Il est alors nécessaire que lui-même sache distinguer entre elles et n'entretienne aucune équivoque, afin que les parties ne se trompent pas sur la signification de ses interventions (40).

Cela est d'autant plus nécessaire que l'administration est tenue à observer des règles de procédure précises. Quelles que soient les procédures judiciaires engagées, l'employeur peut saisir l'administration à l'issue de la phase de concertation, c'est-à-dire à

(39) Circulaire du 4 février 1975. Les droits des salariés se trouvent ainsi garantis, mais il ne s'agit pas d'une régularisation qui couvrirait l'infraction et le parquet est fréquemment saisi d'un procès-verbal dressé par l'inspecteur.

(40) V. notre article « Réflexions sur l'inspection du travail », Droit Social 1976, p. 19 et s.

l'expiration des délais prévus à l'article L.321-8 et l'administration est tenue de prendre sa décision dans des délais qui ne sont susceptibles d'aucune prorogation. Il importerait peu, par exemple, que l'occupation des lieux de travail rende plus difficile, voire impossible toute vérification. L'administration ne peut qu'autoriser ou refuser le licenciement avant l'expiration de la période prévue à l'article L.321-9, généralement trente jours.

Dans le cas où l'employeur se refuse à appliquer la procédure conventionnelle dans toute sa rigueur, par exemple en refusant de saisir l'organe compétent en fonction de la nature du licenciement ou de son importance (41) l'administration se trouve fondée à refuser l'autorisation, seul moyen de contraindre l'employeur à respecter ses obligations.

22. Enfin, l'administration va apprécier pour chacun des individus concernés le bien-fondé de la demande de licenciement présentée par l'employeur, compte tenu tout à la fois de l'ensemble des règles posées par la législation du travail en ce qui concerne certaines catégories de travailleurs et des difficultés de reclassement propres à certaines de ces catégories, dans la limite qui a été indiquée plus haut.

Une attention particulière sera apportée par l'inspecteur du travail agissant là en vertu des pouvoirs propres qu'il tient de la loi, au cas des travailleurs investis de mandats électifs ou désignés comme délégués syndicaux. Non seulement il devra examiner si leur licenciement n'a pas été demandé à la suite de l'activité qu'ils ont déployée dans leurs fonctions et vérifier que l'employeur les traite équitablement (42), mais s'attacher à ce que le nombre des représentants du personnel maintenu dans l'entreprise permette un fonctionnement normal des institutions représentatives (43).

23. Si le directeur départemental du travail a accédé à la demande de l'employeur, la tâche des services n'est pas terminée. En effet, il lui appartient en liaison étroite avec l'Agence Nationale pour l'Emploi, de veiller au reclassement des travailleurs licenciés, des instructions ministérielles ayant précisé les modalités d'intervention de l'agence et la nature des renseignements statistiques qu'elle devra fournir à intervalles périodiques pour permettre à l'administration du travail d'être en permanence au fait des reclassements intervenus.

En outre, les services du travail, et plus spécialement les inspecteurs, devront veiller à ce que l'employeur applique les dispositions conventionnelles

(41) V. J.O. déb. Sénat 1977, p. 2452 qui reconnaît à l'administration le droit d'opposer un refus « après avoir constaté que la procédure de concertation n'avait pas été régulièrement engagée ».

(42) V. conclusions Dondoux C.E. 5 mai 1976 et 18 février 1977.

(43) Il n'est pas toujours facile de satisfaire à cette exigence dans le cas de licenciements entraînés par une suppression de certains services dans l'entreprise et pouvant toucher fort inégalement les diverses catégories d'emploi et donc d'atteindre dans des proportions variées les représentants du personnel souvent très inégalement répartis. (Exemple : les représentants du personnel de la catégorie ouvriers sont très souvent choisis dans le personnel d'entretien qui pourra n'être absolument pas touché par le licenciement d'origine conjoncturelle ou au contraire particulièrement concerné dans un licenciement d'origine structurelle).

garantissant aux salariés licenciés une priorité de réembauchage, en application de l'article 25 de l'accord national interprofessionnel du 10 février 1969 modifié. Comme l'on sait, les établissements ayant procédé à des licenciements économiques dans les douze mois précédents avaient été assujettis par l'arrêté du 5 juin 1975 aux dispositions de l'article 321-1 et l'annulation de cet arrêté a eu pour conséquence de remettre en vigueur les textes antérieurs (arrêtés du 6 octobre 1945, du 24 janvier 1946). Ce contrôle des embauchages permettra aux services du travail de veiller à ce que les dispositions conventionnelles concernant le réembauchage soit effectivement appliquées (44).

24. L'administration n'a pas à motiver sa décision, solution antérieurement admise par les tribunaux administratifs et, semble-t-il, toujours valable dans le cadre de la loi du 3 janvier 1975. Mais ceci implique, naturellement deux conséquences : d'une part que le directeur départemental soit à même de justifier de sa position devant les tribunaux administratifs, d'autre part, que des fonctionnaires (directeur mais également inspecteur ou contrôleur) qui ont été étroitement associés à la prise de décision ou qui ont été appelés à intervenir sous un angle quelconque : conseil, amiable conciliation en cas de conflit ouvert ; ou application des règles de droit, en ce qui concerne le fonctionnement des institutions représentatives du personnel le cas échéant — respectent de façon absolue la règle de discrétion professionnelle et s'abstiennent de fournir toute information pouvant être versée au dossier d'un litige opposant sur le plan civil l'employeur et ses salariés, individuellement ou collectivement. Il va de soi que cette réserve doit disparaître lorsqu'une infraction est constatée et que dans ce cas l'inspecteur devra saisir le parquet, de même qu'il devra répondre à toute demande d'information de sa part. Mais cette règle doit trouver une stricte application lorsque l'inspecteur est saisi d'une demande d'information de l'une des parties, information qui pourra être utilisée ultérieurement dans une instance civile. D'ailleurs, ce n'est qu'à cette condition que les membres des services du travail peuvent remplir la totalité des tâches qui leur sont confiées et répondre aux demandes des salariés eux-mêmes, soucieux de les avoir en tiers dans le dialogue, ou la confrontation qu'ils ont avec l'employeur.

#### IV. — ORIGINALITE DE LA REGLEMENTATION

25. L'administration du travail est amenée à remplir des missions variées dans leur objet et dans leur modalité. Tantôt il s'agit de l'application d'une norme juridique. Il n'appartient pas alors à l'inspecteur du travail d'apprécier l'opportunité de sa démarche et s'il a quelquefois le choix des moyens, l'objet de la norme paraît clairement définie. Ce fonctionnaire doit également exercer, dans d'autres cas, un pouvoir de décision pour l'exercice duquel il jouit d'un large pouvoir d'appréciation. Ce pou-

voir d'appréciation est d'autant plus grand que la décision porte non point sur l'adaptation d'une norme juridique à la situation particulière de l'entreprise (fonctionnement des institutions d'entreprise, par exemple), mais doit prendre en compte le contexte économique et social de l'entreprise, qu'il s'agisse d'autoriser l'employeur à faire effectuer un horaire de travail supérieur à l'horaire légal ou à procéder au licenciement de certains de ses salariés.

Les services chargés de l'application de la réglementation doivent intervenir dans un milieu complexe, celui de l'entreprise, et dans un domaine où interfèrent données économiques, sociologiques et purement juridiques.

Nous avons vu qu'il était généralement difficile d'isoler totalement l'un de ces aspects et le contrôle de l'emploi apparaît comme un des points privilégiés où convergent les différents aspects de la législation du travail, le lieu où s'affrontent le droit du travail et ses règles strictes et les exigences de la vie économique avec ses aléas, structurels ou conjoncturels. Ceci explique le choix fait par le législateur en ce qui concerne l'autorité compétente.

Le service chargé d'assurer l'instruction du dossier doit à la fois assurer l'application de la législation du travail au sens strict, dont nous paraissent relever les règles de concertation et de procédure, et être en mesure de mettre en œuvre les moyens d'intervention dont dispose l'Etat dans le domaine de l'emploi. Dans le cas général, les services du travail et de l'emploi seront à même d'assurer ces deux tâches.

Lorsque ces fonctions sont disjointes, il peut paraître une certaine hésitation dans la démarche administrative. Nous avons vu qu'en ce qui concerne les ministères de l'Industrie d'une part, de l'Agriculture et des Transports d'autre part, des solutions divergentes avaient été reconnues.

En fait on peut noter que lorsque les services d'inspection ne relèvent en aucune façon du ministère du Travail et qu'ils sont autonomes sur le plan administratif et s'adressent à un milieu homogène, l'ensemble des tâches dévolues au directeur du travail leur sont confiées (45).

Par contre, lorsque le fonctionnaire chargé de l'application de la législation sociale n'exerce cette tâche qu'accessoirement à sa fonction principale et, dans l'exercice de cette fonction, est placé sous l'autorité du ministère du Travail, le service considéré renonce à assurer le contrôle de l'emploi.

26. Le droit du travail donne au fonctionnaire chargé du contrôle de la réglementation un pouvoir propre qui ne peut faire l'objet d'une délégation non plus que d'un contrôle de la hiérarchie administrative, sauf lorsque le pouvoir de réformation est

(44) La publication de l'arrêté du 15-12-77 est intervenue depuis la rédaction de cet article.

(45) C'est le cas en ce qui concerne les transports et l'agriculture, où les services spécialisés d'inspection du travail ne sont pas soumis à l'autorité du ministre du travail. C'est également le cas dans les ports : l'inspection du travail et le contrôle de l'emploi sont assurés par le directeur du port, chargé également du contrôle technique. Ce fonctionnaire assure la mise en œuvre d'une réglementation, largement autonome concernant les dockers et assimilés.

expressément prévu (46). Très généralement c'est l'inspecteur du travail qui est ainsi désigné, exceptionnellement le directeur départemental, comme aux articles L 433-2 et L 433-5 et R 432-17. Par contre, compte tenu des règles concernant l'organisation administrative déjà rappelées, la mise en œuvre des interventions publiques en matière d'emploi et de formation professionnelle appartient au préfet qui dispose à cet effet de services administratifs spécialisés, notamment de la direction départementale du travail et de l'emploi.

En ce qui concerne le contrôle de l'emploi, nous nous trouvons donc au confluent de l'inspection de la législation du travail et de la mise en œuvre au plan local de la politique de l'emploi. A la complexité économique et sociale répond l'originalité de la

solution administrative et juridique. Le contrôle de l'application de la loi est confié au directeur départemental et l'autorité préfectorale, dont dépend la mise en œuvre des mesures de prévention et de réparation, ne peut intervenir dans la prise de décision elle-même, mais il s'agit du directeur du travail, pris en tant que chef de service chargé tout à la fois d'une fonction d'inspection du travail et d'une fonction d'intervention économique. C'est dans ce cadre que l'inspecteur du travail usera de la délégation de pouvoir qu'il détiendra éventuellement (47).

Trois domaines peuvent dorénavant être distingués dans le champ d'intervention des services du travail et de l'emploi et donc dans la réglementation du travail.

Inspection de la législation du travail	Inspecteur du travail jouissant de pouvoirs propres (exceptionnellement directeur départemental)	Compétence préfectorale exclue
Mise en œuvre de la politique de l'emploi et de la formation	Intervention des services du travail, administration spécialisée	Compétence préfectorale
Contrôle de l'emploi	Décision des services du travail, administration spécialisée	Compétence préfectorale exclue

Alors que dans le deuxième domaine, le directeur du travail n'agit que comme collaborateur du préfet ou en vertu d'une délégation de signature de celui-ci, il retrouve sa pleine autonomie dans le domaine du contrôle de l'emploi. Par l'usage de la délégation de signature et du droit d'évocation, est maintenue une cohérence entre les différents types d'interven-

tion des agents de l'inspection du travail, cependant que l'autonomie reconnue au service est justifiée par l'interpénétration étroite entre l'appréciation d'une situation économique et la mise en œuvre de dispositions liées à l'application du droit du travail au sens strict.

(46) Comparer les pouvoirs du ministre en matière de contrôle des décisions prises en application des articles L. 436-1 et R. 436-4 (C.E. 29-03-68 et 19-02-71), et de l'article L. 412-15 (C.E. 30-05-75).

(47) Au contraire, l'intérêt économique de l'entreprise s'efface lorsqu'il s'agit du respect du statut des représentants du personnel et l'inspecteur use alors de pouvoirs propres, même lorsque la mesure de licenciement a son origine dans un motif d'ordre économique.



## Inspection de la législation du travail et contrôle de l'emploi

par Claude CHETCUTI

Inspecteur général du travail et de la main d'œuvre

1 — Dans un récent article (1), M. Chabanol, vice-président du tribunal administratif de Strasbourg, a estimé devoir remettre profondément en cause la règle actuelle qui confie au directeur départemental du travail et de l'emploi, ou au fonctionnaire exerçant les attributions, le pouvoir d'exercer le contrôle de l'emploi. L'auteur estime que le décret du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République et à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et les régions rend caduques les dispositions de l'article RB. 321.3 du Code du travail. Il estime surtout que cette interprétation est conforme non seulement à la lettre, mais également à l'esprit des textes. Il ne nous est pas possible de suivre son raisonnement qui nous paraît ne pas tenir compte des modifications essentielles que la loi du 3 janvier 1975 a introduites et qui ont modifié très sensiblement l'objet de l'intervention de l'administration, telle qu'il ressortait de l'ordonnance du 24 mai 1945, relative au contrôle de l'emploi, texte en vigueur lors de la publication du décret du 14 mars 1964 (2).

### I. — L'OBJET DE LA LÉGISLATION ET LE CADRE DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

2 — L'ordonnance du 24 mai 1945 avait pour objet la maîtrise du marché du travail par l'Etat, tout au moins une meilleure régulation de celui-ci. Aussi, dans

les branches professionnelles visées, pour l'essentiel le secteur privé industriel et commercial, soumettait-elle à l'autorisation de l'administration non seulement les licenciements, de quelque nature qu'ils soient, mais également les embauchages et ruptures de contrat de travail à l'initiative des salariés (article 9 de l'ordonnance du 24 mai 1945, codifié à l'article L. 321.1 du Code du travail).

Ce texte, trop ambitieux, devint rapidement caduc, et très vite, ne trouva application qu'en ce qui concerne les licenciements collectifs à caractère économique, bien qu'en droit la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation continuait d'affirmer sa portée générale.

La loi du 3 janvier 1975 ne concerne plus que les licenciements à caractère économique fondés sur un motif d'ordre conjoncturel ou structurel. Mais, en même temps que son objet, ont été également précisées les conditions d'intervention de l'administration. Il ne s'agit plus d'une régulation du marché du travail externe à l'entreprise mais d'une régulation de la gestion du personnel, interne à l'entreprise. Et si les dispositions de 1945 peuvent encore trouver application, ce n'est que dans le cas où l'entreprise n'a pas pu assurer la gestion de la force de travail dont elle dispose et se trouve en conséquence assujettie temporairement à un contrôle de l'emploi plus rigoureux, en application de l'arrêté du 15 décembre 1977.

La comparaison entre l'exposé des motifs de l'ordonnance du 24 mai 1945 (et les premiers mots de l'article L. 321-1 « en vue d'assurer le contrôle des conditions d'emploi... ») et la présentation du nouveau texte par le ministre du Travail lors des débats parlementaires de décembre 1974 (et les termes mêmes des alinéas 1 et 2 de l'article L. 321-9 définissent les vérifications que doit effectuer l'autorité administrative) ne permet aucun doute sur ce point. L'autorité administrative ne doit plus, pour fonder sa décision, examiner les conséquences

(1) « Qui peut autoriser un licenciement pour cause économique ? », *Droit social* 1983, pp. 304-305.

(2) Contrairement à ce qu'estime M. CHABANOL, le décret du 5 mai 1975 (articles R 321.1 et suivants du Code du travail) n'a pas été pris en dérogation au décret du 14 mars 1964 qui distinguait entre « législation du travail », « législation de l'emploi », mais a tout simplement tiré les conséquences de la loi du 3 janvier 1975 (cf. CHETCUTI, « Les licenciements économiques : la pratique administrative », *Droit social* 1978, n° spécial 1, pp. S-29 et suivantes).

de la mesure envisagée sur la situation locale de l'emploi, mais vérifier la réalité du motif économique qu'il appartient au seul employeur de définir, ainsi que le lien nécessaire entre l'option définie par le chef d'entreprise et les mesures de licenciement envisagées. En même temps, une large place est faite, du moins pour les licenciements collectifs visant 10 salariés ou plus, aux procédures de concertation et aux mesures de reclassements envisagées.

3 — Il est évident que le représentant de l'Etat dans le département ne saurait se désintéresser du sort des entreprises existant dans le département. Bien plus, la loi du 2 mars 1982 et les décrets du 10 mars 1982 réaffirment le rôle essentiel qui doit être celui des commissaires de la République et l'importance des missions nouvelles qui leur sont confiées dans le domaine économique et social (3).

Devant mettre en œuvre diverses mesures en faveur du développement de l'emploi, les commissaires de la République président notamment le CODEFI, comité de financement des entreprises en difficulté, où siègent les chefs de service de l'Etat directement intéressés, et notamment le directeur départemental du travail et de l'emploi. En 1982, le C.I.A.S.I. a été réformé : ses attributions ont été transférées à un nouvel organisme, le comité interministériel de restructuration industriel, mais les moyens d'intervention du nouveau comité ont été en partie déconcentrés et dans quelques régions a été mis en place un comité régional de restructuration industrielle (C.O.R.R.I.) qui assiste le commissaire de la République auquel a été délégué le soin d'accorder aux entreprises en difficulté certaines aides financières alors que jusqu'ici leur montant exigeait que leur attribution relève du seul C.I.A.S.I. (4).

Les collectivités locales ne sauraient non plus se désintéresser de l'activité économique. Les lois du 2 mars et du 29 juillet 1982 relatives, la première aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, la seconde à la planification, prévoient expressément leur intervention (5).

Responsables de l'intervention économique de l'Etat et de la coordination de celle-ci avec les actions entreprises dans le même domaine par les diverses collectivités terri-

toriales, les commissaires de la République seront notamment compétents pour décider des mesures d'aide prévues par le Code du travail pour favoriser l'adaptation des travailleurs aux transformations qu'impliquent le développement économique ou les changements technologiques, toutes les fois du moins qu'elles sont déconcentrées (6).

Les directions régionales et départementales du travail et de l'emploi apportent ici leur concours tant pour analyser la situation du marché de l'emploi ou les besoins en formation professionnelle (7) que pour instruire les dossiers de demandes des entreprises. Le directeur départemental du travail et de l'emploi peut ou non bénéficier d'une délégation de signature du commissaire de la République, mais, de toute façon, est placé sous l'autorité de celui-ci (8).

De même, en application des dispositions de la loi, une convention de mise à disposition des services régionaux et départementaux du travail et de l'emploi peut permettre au président du conseil régional ou du conseil général de disposer dans des conditions bien déterminées et pour des objets définis, de l'aide desdits services.

Cette participation à l'action administrative générale doit être distinguée de l'exercice du contrôle de l'emploi. Certes, l'autorité administrative compétente dans le cadre de l'article L. 321-9 ne peut être indifférente à la définition d'aides qui peuvent d'ailleurs être au nombre de celles qu'elle retiendra pour se déterminer en application des articles L. 321-4, alinéa 3 et L. 321-9. Il n'est toutefois ni obligatoire, ni sans doute souhaitable, que la décision administrative d'autorisation ou de refus de licenciement soit utilisée comme un moyen d'intervention économique au même titre que les autres moyens, essentiellement incitatifs et d'ordre financier.

4 — Il faut enfin souligner, ce qui est trop souvent méconnu, le faible nombre de licenciements économiques justifiant une intervention des pouvoirs publics.

Alors que l'Etat et les collectivités sociales peuvent utiliser pour favoriser la création des moyens variés et donc adaptés aux entreprises de toute taille, il n'en va pas de même en ce qui concerne les actions destinées à venir en aide aux entreprises en difficulté.

L'entreprise artisanale pourra utilement percevoir une prime d'aide à la création d'emploi distribuée par la région, le créateur d'entreprise, tirer bénéfice du disposi-

(3) La circulaire du 12 juillet 1982, relative à l'application de ces textes, commente longuement ces missions et consacre un paragraphe particulier aux aides aux entreprises et à l'importance de la concertation qui doit être réalisée notamment avec les administrations financières. Mais les décisions visées dans ce passage de la circulaire (Titre III, B. — 3) ne comprennent pas les décisions relatives à la conclusion et la rupture de contrats de travail, rangées explicitement parmi celles qui échappent à la compétence des commissaires de la République (Titre II, A. — 2).

(4) Arrêté du 6 juillet 1982 portant création d'un comité interministériel de restructuration industrielle (C.I.R.I.) et circulaire du même jour relative à la mise en place de C.O.R.R.I. dans six régions. Voir également circulaire du 12 juillet 1982 du ministre de l'Economie et des Finances.

(5) Les articles 5 et 48 de la loi du 2 mars 1982, après avoir rappelé que « l'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que de la défense de l'emploi » prévoient néanmoins l'intervention de la commune ou du département. La même compétence est reconnue à la région par l'article 59 de la même loi.

(6) Articles L.322.1 et suivants du Code du travail relatifs au fonds national de l'emploi, dans le cadre duquel sont conclues conventions d'allocations spéciales, contrats de solidarité (pré-retraites, pré-retraites progressives, aide à la réduction de la durée du travail), conventions d'allocations dégressives, conventions de formation professionnelle.

(7) Fonctions qui incombent aux directions régionales et départementales du travail et de l'emploi en application des articles 4 et 9 du décret du 24 novembre 1977, relatifs à leur organisation.

(8) La compétence de la direction départementale du travail en matière de mise en œuvre des actions correctives du marché du travail que nous venons d'énumérer est générale, quelle que soit la branche professionnelle considérée, y compris agriculture, mines, transports, comme est générale la compétence du ministre chargé de l'emploi.

tif prévu en sa faveur (9). La même petite entreprise pourra au plus solliciter le report d'échéances fiscales ou sociales. La conclusion de conventions du F.N.E., plus encore leur mise en œuvre, suppose en effet que l'entreprise dispose de temps et de moyens encore importants et, la plupart du temps, que les effectifs concernés soient suffisamment nombreux pour qu'une action puisse être définie. Les formes d'aides plus complexes et essentiellement financières supposent que l'Etat ou les prêteurs et investisseurs publics ne soient pas seuls à intervenir et que l'entreprise dispose de fonds propres ou trouve de nouveaux partenaires disposés à lui apporter leur concours. La situation est aussi difficile, sinon plus, lorsque le règlement judiciaire est intervenu ou s'annonce comme prévisible.

Ainsi donc, il est important d'analyser le nombre et la structure des licenciements économiques, non seulement pour que sur le plan juridique leur régime soit différent selon qu'ils touchent plus ou moins de 10 salariés, mais pour que, sur le plan économique et financier, l'intervention de l'Etat ou des collectivités territoriales ne soit possible que si l'entreprise présente certaines caractéristiques. Or que constatons-nous ? La très grande majorité des licenciements économiques sont des licenciements de petite taille effectués dans des établissements de petite taille, voire de très petite taille.

En 1980, 309 521 personnes ont été licenciées dans 86.439 établissements ; en 1981, 365 138 salariés dans 107 983 établissements (10).

Analysons de plus près ces chiffres comprenant la dernière année connue et reproduits ci-après :

#### Licenciements économiques intervenus en 1981

taille des établissements	Licenciements autorisés par l'administration		Règlements judiciaires et liquidations de biens	
	nombre	effectifs	nombre	effectifs
1 salarié	14 521	14 521	2 159	2 159
2 à 9 salariés	45 184	80 848	5 270	20 624
10 à 49 salariés	23 847	69 875	2 583	40 975
50 à 199 salariés	8 470	43 010	668	29 514
200 salariés et plus	5 100	60 126	165	14 160
	97 132	257 723	10 845	107 977

Il convient d'abord de considérer que si les règlements judiciaires et liquidations de biens ne sont à l'origine que de 10 % environ des opérations de licenciement, celles-ci concernent quelque 30 % des salariés licenciés.

Il est également important de noter que, même dans les établissements relativement importants (200 salariés et

plus), les licenciements sont en moyenne de faible importance : 1 600 établissements de plus de 199 salariés ont licencié 14 088 salariés pour un motif structurel, 3 440 en ont fait de même à l'égard de 46 038 salariés pour un motif conjoncturel. Si l'on retient seulement les établissements de plus de 1 000 salariés, on en trouve 234 (pour 6 694 salariés) qui ont justifié d'un motif structurel, 542 (pour 14 606 salariés) d'un motif conjoncturel.

Une répartition des licenciements, y compris ceux liés à une procédure collective, nous donne les éléments suivants :

nbre de salariés par licenciement	établissements	salariés concernés
1 salarié	49,8 % (61 632)	16,9 %
2 à 9 salariés	34,5 % (128 468)	35,2 %
10 à 49 salariés	5 % (5 126)	27,7 %
50 salariés et plus	0,7 % (695)	20,2 %

Deux conclusions peuvent être tirées :

— 60 % des établissements ayant procédé à un licenciement avaient moins de 10 salariés et 40 % des salariés licenciés étaient concernés par ces opérations ;

— près de 95 % des licenciements, concernant plus de 50 % des salariés, portaient sur un nombre inférieur à dix salariés.

Il est évident que sur le plan du développement économique et de la politique active de l'emploi, l'action de l'administration ne pouvait avoir de sens que dans un nombre réduit de cas, même si ceux-ci recouvraient une part importante des effectifs licenciés et que seules ces opérations relevaient de l'action concertée des pouvoirs publics évoquées précédemment. Dans les autres cas, l'action de l'administration ne pouvait avoir le même objet.

## II. — LES VÉRIFICATIONS DE L'ADMINISTRATION ET LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ÉTAT

5 — Comme nous l'avons dit la loi du 3 janvier 1975 a profondément modifié l'objet de l'intervention administrative. D'une part, ce n'est plus la situation du mar-

(9) Article L. 351.22, introduit par la loi du 22 décembre 1980, relative à la création d'entreprises par les salariés privés d'emploi.

(10) Données extraites du « Bilan de l'emploi 1981, article de E. LERNER, dans *Statistiques du travail*, n° 95, 1982, où le lecteur trouvera de nombreux éléments non reproduits ici, comme, le sexe et la nationalité des personnes licenciées, le motif, structurel ou conjoncturel du licenciement, la branche professionnelle à laquelle appartient l'entreprise.

ché de l'emploi, mais l'évolution économique de l'entreprise qui doit être prise en compte par l'autorité administrative. D'autre part, celle-ci doit toujours, quels que soient les motifs invoqués et l'importance du licenciement, vérifier les conditions dans lesquelles se sont effectuées l'information du personnel et la concertation voulues par le législateur ou, s'il y a lieu les règles posées au titre II du livre 1<sup>er</sup> du Code du travail, relatives à la rupture du contrat de travail à durée indéterminée.

La jurisprudence administrative a confirmé le changement de perspective. Alors que le dernier arrêt rendu concernant un licenciement prononcé antérieurement à l'adoption de la loi du 3 janvier 1975 réaffirmait « que la difficulté de reclasser les salariés en raison de la récession du secteur suffisait à justifier la décision de refus » (C.E. 15 décembre 1978, usines du Thore), la décision administrative ne saurait désormais être fondée sur ce seul motif. Qu'il s'agisse des licenciements portant sur au moins dix salariés dans une même période de trente jours ou des licenciements économiques d'importance plus faible, l'administration ne peut que vérifier la réalité du motif invoqué et la cohérence du projet, son adéquation à l'objet visé, qui ne peut être qu'une meilleure utilisation de l'ensemble des facteurs de production. En outre l'autorité administrative doit s'assurer que toutes les dispositions ont été prises par l'employeur pour limiter, en fonction de ses moyens, les conséquences pour les salariés des mesures envisagées et que toutes les procédures prévues aux livres III et IV du Code du travail, complétés par les accords collectifs, ont bien été respectées.

6 — La jurisprudence a réaffirmé à de nombreuses reprises qu'il n'appartenait pas à l'administration de s'immiscer dans le fonctionnement de l'entreprise et d'apprécier le bien fondé de la mesure envisagée, mais seulement « de vérifier que le motif allégué par le chef d'entreprise à l'appui de sa demande d'autorisation de licenciement constitue un motif économique d'ordre conjoncturel ou structurel pouvant servir de base au licenciement des salariés (11). L'administration n'a pas à vérifier les options de gestion de l'entreprise mais dispose d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la pertinence des décisions concernant les salariés : importance et calendrier des licenciements envisagés, mesures de prévention et de réparations envisagées. Celles-ci doivent tenir compte des liens que l'entreprise, entité juridique, entretient avec son environnement et notamment de son appartenance à un groupe. Avant même que la loi ne consacre l'existence du groupe, le conseil d'Etat avait retenu son existence et affirmé que les mesures de reclassement ne pouvaient s'apprécier dans le seul cadre de l'entreprise mais dans celui du groupe auquel elle appartient (12).

7 — L'autorité administrative compétente doit s'attacher à vérifier que toutes les garanties que le Code du

travail donne aux salariés ont bien été respectées. Cette vérification doit être certaine, même si elle n'exige pas automatiquement une enquête : le juge exige seulement que toute demande fasse l'objet d'un examen attentif, quelle que soit la réponse donnée et la forme que revêt l'autorisation, expresse ou tacite (13). Cette vérification est d'autant plus nécessaire qu'elle permet d'écarter les demandes qui ne seraient pas fondées sur un motif économique, au sens des articles L. 321.3 et suivants, permettant ainsi au juge du contrat de retrouver une pleine compétence pour apprécier les conditions de la rupture.

Une large place est faite à l'application des procédures prévues par le Code du travail en application de la loi de juillet 1973, concernant la rupture du contrat de travail à durée indéterminée. L'administration ne peut autoriser un licenciement qui n'ait pas été précédé de l'entretien individuel lorsque celui-ci est requis, (C.E. 8/5/81 - Dame Paix) ou qui aurait déjà été signifié au salarié (C.E. 24/7/81 société carrosserie industrielle Dunoise, C.E. 18/12/81 Tran, notamment) et les conditions de recevabilité de la demande sont très strictes (C.E. 18/12/81, S.M.I. ; C.E. 4/6/82, Hensel, entre autres).

De même le régime des autorisations tacites a été défini avec rigueur, comme les règles de compétence administratives ou les conditions de réexamen des demandes présentées par les employeurs, avec le souci manifeste de donner toute garantie au salarié en ce qui concerne les modalités d'examen de la demande de l'employeur (14), tout en tenant compte des nécessités d'exploitation de l'entreprise (15).

8 — Enfin la jurisprudence a été amenée à se prononcer sur les modalités de la consultation prévue en cas de licenciement de plus de dix personnes et le cadre de celle-ci. Les arrêts Cotronis (16/12/81), CFEM (11/6/82), Encoignard (2/7/82) ont précisé le cadre dans lequel devrait s'effectuer la consultation du personnel et les critères retenus sont ceux même de l'arrêt Siemens, concernant l'institution de comités d'établissement : « implantation géographique distincte, caractère de stabilité, large autonomie dans la gestion du personnel et de l'exécution du service ».

Qu'il s'agisse de licenciements économiques individuels ou collectifs, et dans ce cas qu'ils concernent ou non dix salariés au moins, l'autorité administrative se trouve donc toujours amenée à vérifier l'application des dispositions du Code du travail relatives au statut des travail-

(11) C.E. 27 avril 1979 « Coopérative laitière du Puy » — en ce qui concerne les options de gestion décidées par l'entreprise, voir notamment « Société coopérative de Wavignies » (C.E. 27/2/81) et Foto Quelle (C.E. 5/2/82). Ces solutions sont devenues classiques (voir A.J.D.A. juillet/août 1982, pages 445-451).

(12) C.E. 26/2/82 (Bard) et 21/5/82 (Salome). Par contre la procédure de consultation ne saurait être étendue aux sociétés de groupe non directement concernées par le projet de licenciement (C.E. 18/1/80 - Fédération des cadres de la chimie).

(13) Notamment C.E. 6/11/81 (Riesco), mais l'« examen particulier » qu'exige la jurisprudence peut être fait à partir du dossier constitué par l'employeur ou de tout élément porté à la connaissance de l'administration (voir C.E. 19/5/83 Delgao). Seul, cet examen permet d'apprécier le caractère économique du licenciement, souvent ainsi qualifié à tort dans la demande (C.E. 2.10.82, Neveu et dernier lieu C.E. 10.11.82 « Les Récollets » et C.E. 19.5.83).

(14) Sur tous ces points, nombreuse jurisprudence, voir par exemple C.E. 18/12/81 Vernet-Lozet ; C.E. 6/10/82, Lepetit, C.E. 18/8/83, Lasne ; C.E. 25/5/83 ; Sandvik ; C.E. 25/5/83, Provence Humus. Ce souci se manifeste également dans les conditions mises pour que la notification faite par l'employeur au salarié fasse courir les délais de recours, hiérarchique ou contentieux (C.E. 15/10/82, Asselin, C.E. 21/1/83 Fleury Capron).

(15) Les délais ne seront pas prolongés ou interrompus (C.E. 7/3/80, Mauvernay T.A. Toulouse, 23/10/80, Garcia).

leurs ou au fonctionnement des institutions représentatives et l'inobservation par l'employeur de ces dispositions ou l'absence de vérification par l'administration, rend irrégulière l'autorisation, expresse ou tacite.

### III. — L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE COMPÉTENTE

9 — Le rôle confié par l'ordonnance et le décret du 23 août 1945 aux services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre correspondait à son objet, la régulation du marché de l'emploi : les services départementaux de la main-d'œuvre, le directeur départemental en appel avaient à connaître de tout licenciement (et plus généralement d'ailleurs de tout mouvement de main-d'œuvre : embauchage, démission tout autant que licenciement) quel que soit le fonctionnaire chargé de l'inspection de la législation du travail dans la profession, l'entreprise ou l'établissement considéré. Aussi n'est-il pas étonnant que lors de la codification intervenue en 1972-1973, l'article L. 321-1 qui reprend les dispositions de l'article 9 de l'ordonnance, ait transféré ce pouvoir au préfet, en application des dispositions de l'article 4 du décret du 16 mars 1964 (16).

Ainsi se trouvait confirmée une lecture du Code du travail qui distinguait deux domaines : législation du travail (contrat de travail, conditions de travail, droit syndical et représentation du personnel, pour l'essentiel) et droit de l'emploi et de la formation professionnelle. A ces deux domaines de compétence correspondaient deux modalités d'intervention de l'Etat : les systèmes d'inspection du travail étaient chargés de vérifier le respect par l'employeur des règles du droit du travail stricto sensu, le préfet mettait en œuvre l'ensemble du dispositif d'intervention économique, y compris les mesures relatives au contrôle de l'emploi et disposait, pour ce faire, du directeur départemental du travail et de la main-d'œuvre et des services de l'emploi placés sous l'autorité de ce fonctionnaire.

Il en va tout autrement en application de la loi du 3 janvier 1975, comme nous avons essayé de le montrer précédemment.

10 — Les articles L. 321-1 et L. 321-8 du Code du travail renvoyant simplement à l'autorité administrative compétente, celle-ci est définie aux articles R 321-2, - 3 et 6. En fait, le texte réglementaire définit non pas une, mais plusieurs autorités dont la compétence est fonction du régime de droit du travail applicable dans l'établissement considéré. En règle générale, il s'agira du directeur départemental du travail et de l'emploi, mais les textes réglementaires, les instructions ministérielles (17), la jurisprudence (18) sont venus donner toute pré-

cision utile : le fonctionnaire chargé du contrôle de l'emploi est celui qui est chargé de l'application de la législation du travail et de l'inspection du travail dans la branche considérée.

L'on constate un parallélisme complet entre les articles L. 611-1 à L. 611.6 et l'article R 321-6 ; la compétence des services chargés à titre principal de l'inspection du travail se trouve ainsi unifiée. La législation concernant le contrôle de l'emploi et les licenciements économiques est l'un des éléments du statut du salarié. L'entreprise se trouve soumise au même contrôle qu'en ce qui concerne tous les autres éléments de ce statut (règles régissant le contrat de travail, les conditions de travail, l'expression individuelle ou la représentation collective, notamment) et ce contrôle est effectué par le même service.

Certes, l'organisation du service n'est pas toujours aussi précisément définie qu'en ce qui concerne les services extérieurs du travail et de l'emploi, avec ses échelons régionaux, départementaux et locaux. Mais il s'agit là d'une difficulté que l'on retrouve tout au long du code, comme l'on retrouve à maintes reprises les difficultés liées à l'originalité des règles de droit applicables. Agriculture, transports, mines et carrières, navigation maritime ont leur régime propre et le droit du travail général n'est pas toujours applicable en l'état. Leur originalité est marquée non seulement par la spécificité des règles applicables, mais également par des différences sensibles dans l'organisation du système d'inspection dont la structure interne ne répond pas toujours, en tout cas pas immédiatement, à la structure des services extérieurs du travail et de l'emploi. Mais dans tous les cas, les agents visés aux articles L. 611-4, L. 611-5, R. 742-37, qu'ils soient inspecteur du travail agissant sous l'autorité d'un autre ministre que celui chargé du travail ou fonctionnaire d'un autre corps assurent le respect de l'ensemble des règles qui s'imposent à l'employeur, y compris les dispositions relatives au contrôle de l'emploi et aux licenciements économiques.

11 — L'on pourrait opposer une exception, celle des ingénieurs des mines, puisque les directeurs interdépartementaux de l'industrie n'assurent point l'application des dispositions de la loi du 3 janvier 1975. Cette exception n'est pas aussi flagrante que l'on pourrait le croire, car les ingénieurs des mines ne se trouvent pas dans la même situation que les fonctionnaires énumérés au paragraphe précédent. Alors que ces derniers relèvent exclusivement de leur ministre, qui est le véritable ministre du Travail dans la profession considérée, les ingénieurs des mines sont placés sous l'autorité du ministre du Travail en ce qui concerne l'application de la législation du travail (art. L.771-12). Ce dernier a donc pu organiser une répartition de compétence calquée sur celle du droit commun : à l'ingénieur des mines revient le rôle dévolu à l'inspecteur du travail (contrôle de conformité), cependant que le directeur départemental du travail retrouve sa compétence en matière de licenciement économique et que le directeur régional du travail, et non pas le directeur interrégional de l'industrie, instruit les recours hiérarchiques en matière de licenciement de per-

(16) Le transfert de compétence du directeur départemental du travail et de la main-d'œuvre au préfet n'avait pu jusqu'alors en effet être effectué par suite du caractère législatif du texte original. Par voie de circulaire, les préfets avaient été alors invités à déléguer leurs pouvoirs aux directeurs départementaux et de la main-d'œuvre.

(17) Voir en ce qui concerne le ministère de l'Agriculture, le décret du 12 octobre 1977, organisant les services départementaux et régionaux de la protection sociale et de l'inspection du travail et d'une façon plus générale la circulaire du 2 février 1983, qui donne un tableau d'ensemble

(18) Voir les termes de l'arrêt du C.E. du 30 mars 1981 (Comité National Routier) ou a contrario ceux de l'arrêt du 6 octobre 1982 (Lepetit). Voir également C.E. du 25/5/83 Société Pro-vence Humus.

sonnel protégé ou statue sur les réclamations contre les décisions des caisses régionales d'assurance maladie prises en application de l'article L 424 du Code de Sécurité sociale, au moins pour les établissements qui relèvent du régime général (carrières, entreprises travaillant dans l'enceinte des centrales nucléaires...).

12 — L'on peut noter que la modification intervenue en ce qui concerne le régime des autorisations de licenciement économique (articles L. 321-3 et suivants) a entraîné une modification du contrôle de l'emploi proprement dit (article L. 321.1) qui se trouve désormais exercé par le fonctionnaire chargé du contrôle de la législation du travail, comme définie précédemment, et non pas par le directeur départemental du travail et de l'emploi.

De même, le contrôle des entreprises du travail temporaire prévu par l'article L. 124-2 du Code du travail (ordonnance du 5 février 1982) est exercé par le fonctionnaire chargé du contrôle de l'emploi, (article D 124-4 du Code du travail, ajouté par le décret du 29 juin 1982, postérieur au décret du 10 mai 1982).

Enfin, l'article R 436-5 du Code du travail dans sa rédaction nouvelle (décret 83-470 du 8 juin 1983) vient de préciser les conditions dans lesquelles seront instruites les demandes de licenciement pour motif économique concernant les salariés bénéficiaires de la protection instituée par les articles L 412-18, L 425-1, L 436-1 du Code du travail. Le rôle du directeur départemental du travail et de l'emploi est expressément confirmé par ce texte.

Le gouvernement, en même temps qu'il affirmait le rôle prépondérant du commissaire de la République, représentant de l'Etat dans le département (article 6 du décret du 10 mai 1982) soustrayait les actions d'inspection de la législation du travail de la compétence préfectorale. Dans la circulaire du 12 juillet 1982, prise pour l'application de ce décret, une énumération plus complète de ces actions est donnée et le Premier ministre a pu logiquement ranger au nombre des « actions qui s'inscrivent dans le cadre strict de l'application du droit du travail... les autorisations de conclusion ou de rupture du contrat de travail ».

Il est ainsi pris acte du fait que l'entreprise constitue un milieu complexe et que le législateur est intervenu dans un domaine où interfèrent données économiques, sociales et purement juridiques. Il est généralement difficile d'isoler totalement l'un de ces aspects et le contrôle de l'emploi apparaît comme un des points privilégiés où convergent les différents aspects de la législation du travail, le lieu où s'affrontent le droit du travail et ses règles strictes et les exigences de la vie économique avec ses aléas, structurels ou conjoncturels. Ceci explique le choix fait en ce qui concerne l'autorité compétente et l'autonomie de son pouvoir de décision.

#### IV. — RÉPARTITION DES COMPÉTENCES AU SEIN DES SERVICES CHARGÉS DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

13 — Fréquemment l'on évoque les « pouvoirs propres » des inspecteurs du travail. Cette expression n'est pas forcément la meilleure et, en tout cas, ne doit pas entraîner de confusion.

Les inspecteurs du travail doivent, bien évidemment, disposer des pouvoirs nécessaires pour appliquer le droit du travail : droit d'entrée dans les établissements, droit de faire effectuer des prélèvements, saisine du parquet par procès verbaux afin de déclencher l'action publique. Ils doivent également bénéficier des garanties que leur donnent les conventions internationales sur l'inspection du travail, ratifiées par la France. Il est non moins évident que le terme d'inspecteur, tel qu'utilisé notamment à l'article L. 611.1 du Code du travail, ne saurait concerner uniquement les titulaires du grade d'inspecteur au sens du décret du 21 avril 1975 portant statut du corps de l'inspection du travail ou les agents chargés d'une section d'inspection du travail (article 2 du décret du 24 novembre 1977). Une telle lecture aboutirait à ce que ne seraient plus concernés par ce texte — qui charge les agents de l'inspection du travail d'une mission générale et ne les enferme plus dans une compétence limitée ratione materiae, comme l'ancien article 93 du livre II dans sa rédaction antérieure à celle de la loi du 5 juillet 1972 — ceux qui, comme le directeur régional ou départemental, sont chargés de missions expressément définies par le Code : agrément du service médical du travail, recours hiérarchiques ou mises en demeure en matière de sécurité du travail, contrôle des licenciements économiques ou du travail temporaire notamment.

Mais l'énumération même des missions confiées par le code et les modalités de leur exercice montre combien la tâche confiée aux services chargés de l'inspection du travail s'est diversifiée. Alors que jusqu'à la seconde guerre mondiale les inspecteurs du travail n'avaient guère qu'à effectuer un contrôle de conformité, la loi leur confie, de plus en plus fréquemment, le soin de décider des modalités d'adaptation à l'entreprise d'une norme à caractère général (19).

14 — Ces décisions sont devenues de plus en plus nombreuses, au fur et à mesure qu'en se développant la législation du travail a rendu nécessaire un contrôle a priori et non plus simplement une sanction a posteriori. Elles prennent des formes variées, dérogations, autorisations, arbitrages et interviennent dans de nombreux domaines : apprentissage et formation professionnelle ; conditions de travail, sécurité et médecine du travail ; représentation du personnel et droit syndical ; participation et intéressement ; durée du travail et contrôle de l'emploi.

Le législateur a défini, dans chaque cas, quel était le titulaire du pouvoir, généralement l'inspecteur du travail, plus rarement le directeur départemental ou régional. Il ne saurait être dérogé à cette règle et la réformation des actes du fonctionnaire ne relève pas du seul ministre, suivant une jurisprudence constante.

Toutefois les fonctionnaires des services extérieurs du travail et de l'emploi sont chargés d'une mission générale d'application des dispositions de la législation et de la réglementation du travail. A ce titre ils sont normalement soumis au contrôle de la hiérarchie et celle-ci peut et doit dans le respect de la législation et de la réglementation et des instructions du ministre, organiser leur activité. Eux-mêmes doivent participer aux diverses mis-

(19) Voir notre article « Réflexions sur l'inspection du travail », *Droit social* 1976, pages 19 et suivantes.

sions confiées aux services extérieurs du travail et de l'emploi et non pas exercer seulement la mission d'inspection du travail, qui n'est pas exclusive (20).

On constate que le législateur a accru considérablement le nombre des décisions administratives au cours des dernières années. Deux remarques peuvent être faites à ce sujet : d'une part le domaine d'intervention a priori de l'administration tend à augmenter, d'autre part les décisions ont souvent pour objet l'adaptation de l'entreprise à la situation économique. Ceci explique que le législateur ait choisi de ne pas confier à l'inspecteur certains des pouvoirs nouveaux, soit parce que l'acte administratif ne concerne pas qu'un établissement (agrément de services médicaux inter-entreprises) soit parce que les éléments d'appréciation nécessaires sont nombreux et complexes (licenciements économiques), soit encore parce que la règle nouvelle déroge à des règles traditionnelles du droit (mises en demeure notifiées en application de l'article L. 231-5 du Code du travail). Ceci explique aussi que, de plus en plus souvent, des voies de recours pouvant être mises en œuvre facilement par l'employeur soient instituées par voie législative (articles L. 122-38 et L. 231-5-1) ou réglementaire (articles R 211-11-1 et D 212-16, insérés au Code du travail par le décret n° 83-477 du 10 juin 1983) et que le directeur régional soit ainsi investi d'un pouvoir de réformation de certains actes administratifs des inspecteurs du travail ou, exceptionnellement, des directeurs départementaux du travail et de l'emploi.

(20) L'arrêt du Conseil d'Etat du 3 juillet 1981 (Fed. C.G.T. des affaires sociales et autres) précise « qu'il ne résulte de l'examen ni des articles L. 611-1 et suivants et R. 611-1 et suivants du Code du travail, ni du décret du 21 avril 1975 portant statut particulier de l'inspection du travail, ni de la convention n°81 concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce adoptée par la conférence internationale du travail, ratifiée par la loi du 10 août 1950 et régulièrement publiée, que ces dispositions aient limité les attributions des inspecteurs du travail à la tâche exclusive du contrôle de la législation et la réglementation du travail dans les entreprises ; qu'ainsi le décret du 24 novembre 1977 a pu légalement énumérer au nombre des missions entrant dans la compétence des services extérieurs du travail et de l'emploi la « mise en œuvre de la politique de l'emploi et de la « formation professionnelle » et « l'amélioration des relations du travail » en sus de la tâche de contrôle définie ci-dessus que, se bornant à organiser les services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre, sans modifier le statut des inspecteurs du travail, il a pu intervenir sous la forme d'un décret simple. ».

Tous les fonctionnaires du corps de l'inspection du travail quel que soit leur grade, en fonction même du grade détenu et de l'emploi occupé sont amenés à engager des « actions d'inspection du travail », dans le domaine de compétence qui leur est imparti en propre ou dans le cadre général des missions confiées aux services extérieurs du travail et de l'emploi. Ceci n'exclut pas qu'ils soient soumis par ailleurs à un contrôle hiérarchique normal ou que certains puissent agir tantôt en vertu d'une compétence propre tantôt par délégation de leur supérieur hiérarchique : ceci est particulièrement fondé en ce qui concerne le contrôle par les inspecteurs du travail de licenciements économiques à propos desquels il s'agit d'abord de vérifier le respect par l'employeur de règles juridiques. De même, le fait de reconnaître au directeur départemental du travail et de l'emploi une compétence propre en matière de licenciement économique n'interdit pas de lui voir jouer un rôle actif, sous l'autorité du commissaire de la République, dans la mise en œuvre d'une politique active de l'emploi à laquelle les autres agents doivent également participer, d'autant qu'elle est au nombre des missions confiées aux services extérieurs du travail et de l'emploi par le décret du 24 novembre 1977.

15 — Au terme de ces trop brèves notations, nous dirons que le clivage inspection du travail/emploi, très souvent utilisé ne saurait convenir, non plus que le clivage aspects juridiques/aspects économiques. Bien plutôt, en revenant au critère simple du contrat ou de la relation de travail pourrions-nous distinguer entre exécution de la relation du travail et adaptation à la vie économique. De la première catégorie relèveraient toutes les dispositions qui, dans le droit du travail, concernent le fonctionnement interne de l'entreprise et les garanties que le législateur donne aux salariés qui y sont occupés ; de la seconde relèveraient toutes les actions engagées au profit des entreprises et des travailleurs pour favoriser, de toutes les façons, leur adaptation à l'évolution économique et technologique. De celles-ci le représentant de l'Etat dans la région ou le département doit avoir la maîtrise ; celles-là relèvent exclusivement des services chargés de l'inspection du travail, suivant une distribution fixée par la loi ou le règlement. C'est cette logique qui, nous semble-t-il, a prévalu lorsque le Code du travail a confié au directeur départemental du travail et de l'emploi ou au fonctionnaire compétent de par une disposition expresse du livre VI relatif à l'inspection du travail, le pouvoir d'autoriser les licenciements économiques.



## Brefs propos sur les modalités d'intervention de l'inspection du travail\*

par Claude CHETCUTI

Inspecteur général du travail et de la main-d'œuvre

### I. — D'UNE COMPÉTENCE D'ATTRIBUTION A UNE COMPÉTENCE GÉNÉRALE

L'article L. 611-1 du Code du travail dans sa rédaction actuelle (loi du 13 novembre 1983) charge les inspecteurs du travail 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 collectives et accords, qu'ils aient ou non fait l'objet d'un arrêté d'extension. Cette rédaction complète celle résultant de la loi du 5 juillet 1972, en étendant à l'ensemble des conventions et accords collectifs, ainsi qu'aux accords d'entreprises, le domaine d'intervention des inspecteurs du travail. Mais la novation est moindre que celle introduite précédemment (1) et la modification apportée en 1972 à l'ancien article 93 du livre II (2) était autrement importante. Résultant d'un amendement parlementaire présenté à l'occasion du débat sur la loi concernant l'aggravation des peines en matière d'infraction aux règles concernant l'hygiène et la sécurité et immédiatement accepté par le ministre du Travail Joseph Fontanet, elle consacrait certes une situation de fait mais fondait en droit une conception profondément originale de l'inspection du travail.

Antérieurement, les inspecteurs (3) jouissaient de pouvoirs étendus mais ne pouvaient agir que dans un

domaine strictement délimité, celui des dispositions législatives ou réglementaires sanctionnées pénalement. S'y ajoutait, depuis 1945 essentiellement, l'exercice d'un pouvoir de décision, organisé par la loi, permettant d'adapter les normes légales et réglementaires à la situation particulière des entreprises. Ils étaient désormais en droit de demander l'application de dispositions d'origine législative, réglementaire ou conventionnelle, qu'elles soient ou non sanctionnées pénalement.

Cette situation n'était toutefois pas absolument nouvelle, puisque déjà la loi du 11 février 1950 avait prévu d'une part que les inspecteurs du travail étaient chargés de veiller à l'application de l'ensemble des dispositions des conventions collectives étendues et non seulement de celles d'entre elles sanctionnées pénalement (ancien article 31y du livre I<sup>er</sup> du Code du travail, actuellement L. 140-6), d'autre part que leur intervention était requise en cas de conflit collectif (article 8 de la loi du 11 février 1950, repris à l'article R.523-1 du Code du

(\*) Cette note développe les observations orales présentées au colloque du 20 avril 1984 à la suite de la communication présentée par Monsieur GAUDEMET.

(1) Déjà la loi du 3 janvier 1975 prévoyait que l'administration devait veiller à ce que textes législatifs et conventionnels soient normalement articulés dans leur application, faire respecter et respecter elle-même les accords contractuels relatifs à la sécurité de l'emploi, qu'ils soient ou non étendus (art. L.321-8 du Code du travail).

(2) Qui résultait lui-même de la codification, en application de la loi du 26 novembre 1912, de l'article 17 de la loi du 2 novembre 1892.

(3) Ce terme peut être entendu de deux façons, puisqu'il peut désigner soit l'ensemble des agents (membres du corps de l'inspection du travail de tout grade), soit les fonctionnaires du grade d'inspecteur par référence au décret du 21 avril 1975 portant statut du corps de l'inspection du travail. Ici, il sera pris généralement dans le premier sens.

L'article L.611-1 résulte de la codification en 1973 de l'article 93 du Livre II du Code du travail, dont le premier alinéa dans sa rédaction antérieure à la loi du 5 juillet 1972 reformulait les termes de l'article 17 de la loi du 2 novembre 1982. La rédaction des articles 17 à 21 de cette dernière montre que le terme d'inspecteur recouvre ici l'ensemble des agents de l'inspection du travail quel que soit leur grade et que tous bénéficient des mêmes pouvoirs : droit d'entrée dans les établissements, possibilité de dresser des procès-verbaux et de signifier des mises en demeure.

Par contre, au fur et à mesure que le droit du travail est complexifié, le législateur a distingué, en ce qui concerne les décisions administratives, entre les agents par référence au grade et à la fonction normalement exercée par les agents de ce grade.

travail) (4). Par là, émergeaient deux nouvelles missions des services du travail : expliciter aux parties le droit du travail d'origine étatique ou conventionnelle, hors de toute procédure formalisée ; faciliter la coexistence des groupes dans l'entreprise ou la profession.

Ainsi les services du travail sont-ils désormais chargés de faire respecter l'ensemble des normes d'origine étatique ou professionnelle, sans doute parce que le système français de contrôle par les partenaires sociaux d'une part, de sanction par le juge (civil ou pénal) d'autre part, ne donne pas clairement satisfaction ni à l'une, ni à l'autre des parties, qu'il s'agisse des entreprises ou des salariés, pris individuellement ou à travers leurs représentants.

Ce passage d'une compétence d'attribution à une compétence générale, cette généralisation de l'action médiatrice d'une administration, par ailleurs investie de pouvoirs bien délimités et dont l'intervention reste obligatoirement requise dans un certain nombre de situations strictement définies, ne vont pas sans faire difficulté. D'une part en effet employeurs et salariés ne sont pas toujours à même de discerner entre les divers types d'intervention, d'autre part il n'est pas certain que les techniques d'intervention mises en œuvre soient toujours adaptées puisque conçues pour répondre à une conception différente de l'intervention administrative.

Avant d'examiner les différentes formes que prennent les notifications des inspecteurs du travail — observations, mises en demeure — ou les procédures mises en œuvre pour sanctionner les infractions à la réglementation — saisine du juge pénal (procès-verbaux) ou civils (procédure de référé), il paraît nécessaire d'examiner les diverses finalités de leurs interventions.

L'analyse de l'ensemble des missions exercées par les services d'inspection du travail conduit à retenir la classification des types d'intervention que nous avons proposé ici-même et qui est généralement admise maintenant (5) :

- contrôle de conformité,
- adaptation de normes générales aux situations particulières,
- conciliation amiable,
- conseil et information.

Cette classification permet de mieux tenir compte de la logique qui a précédé à l'extension des missions des services. Elle rend compte des difficultés qui naissent inévitablement de la mise en œuvre par le même service et la plupart du temps, par le même agent, agissant en vertu des pouvoirs que lui a donnés le législateur ou dans le cadre d'une délégation de son supérieur hiérarchique, de procédures variées. Son usage devrait conduire à mieux définir certaines règles de comportement, certaines pratiques professionnelles, voire à modifier certaines procédures antérieurement adoptées.

Cette analyse devra être faite en ayant toujours présent le fait que la spécificité de l'action de l'inspecteur

du travail est pour l'essentiel liée à celle de son milieu d'intervention, l'administration agissant en médiateur dans un milieu original, l'entreprise, pour y faire respecter des normes d'origine étatique ou professionnelle au bénéfice des salariés et aider à la coexistence de groupes antagonistes. Dans cette action, qui va désormais bien au-delà d'un simple contrôle de conformité dont l'objet restait par définition limité, l'administration sera appelée à mettre en œuvre des procédures nées pour répondre à d'autres objets et utilisées normalement dans un autre contexte.

## II. — INTÉRÊT D'UNE CLARIFICATION

La loi du 2 novembre 1892 créa l'inspection du travail sous sa forme moderne en même temps qu'elle édictait un premier ensemble cohérent des règles concernant l'emploi des travailleurs dans l'industrie. Ainsi, réglementation du travail et intervention, sanctionnée pénalement, de l'inspection du travail allaient se développer de pair. La compétence des inspecteurs du travail n'était pas exclusive, comme le rappellent la loi et la jurisprudence, mais très vite les particularités du milieu d'intervention firent que le contrôle de la réglementation reposa presque totalement sur eux.

Cette mission, traditionnelle, d'intervention dans l'entreprise pour faire respecter ce qui n'était à l'origine qu'une réglementation portant sur des points limités, et qui est devenue un ensemble complexe de règles touchant à tous les domaines de la vie des salariés dans l'entreprise est la seule qui ait été reconnue pendant longtemps par l'organisation internationale du travail et, encore maintenant, la seule qui soit retenue par la loi internationale (conventions internationales sur l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce ou sur l'inspection du travail en agriculture).

A l'origine les règles d'intervention des inspecteurs du travail sont peu différentes de celles suivant lesquelles agissent les officiers ou agents de police judiciaire. Toutefois un certain nombre de particularités, apparues progressivement, peuvent être relevées, qui, toutes, suivant des modalités diverses, concernent le pouvoir d'appréciation dont jouit l'inspecteur du travail.

A — Dès la création du service de l'inspection du travail, inspecteurs divisionnaires et inspecteurs départementaux, pour reprendre les termes de l'article 18 de la loi du 2 novembre 1892, jouissent d'une grande liberté dans l'appréciation qu'ils doivent porter sur le comportement de l'entreprise et les suites qu'ils doivent donner à leurs constatations. L'article 17 de la Convention internationale n° 81 (6) confirmera cette liberté d'appréciation de l'opportunité de la sanction pénale : « *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* ».

Ainsi donc, même lorsque les infractions constituent des délits, les fonctionnaires de l'inspection du travail ne sont pas tenus par les dispositions de l'article 40 du Code de procédure pénale.

(4) Déjà les circulaires des 11 et 23 juin 1936 avaient prévu que les inspecteurs devaient apporter leur concours à la solution des conflits collectifs.

(5) Réflexions sur l'inspection du travail, in *Droit social*, 1976, pp 19 et suivantes.

(6) Dont la ratification a été autorisée par la loi du 10 août 1950.

Il est à noter en outre que les premières instructions ministérielles mirent l'accent sur la cohérence nécessaire à l'action administrative, refusant aux inspecteurs départementaux une complète autonomie dans la conduite de leurs interventions (7).

B — La complexité de la réglementation, la nécessité de son adaptation aux conditions de travail constatées dans l'entreprise, la difficulté d'imposer de façon brutale des règles souvent novatrices imposèrent le recours à une procédure particulière : la *mise en demeure*. Alors que celle-ci était obligatoire à l'origine dans les cas d'infraction aux règles concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs, la loi du 6 mars 1931 réduisit bientôt son champ d'application à un nombre limité de dispositions d'ordre réglementaire.

La mise en demeure reste nécessaire dans un nombre de cas correspondant à trois types de situations : prescriptions exigeant des modifications importantes portant notamment sur le gros œuvre, prescriptions pouvant donner lieu à divergences d'interprétation en droit ou en fait, matières nouvellement réglementées. De même, dans le domaine de la médecine du travail ne demeurent soumises à la procédure de mise en demeure que les dispositions concernant l'organisation même du service médical du travail, mais non celles relatives à la surveillance médicale dont doit bénéficier chacun des salariés (8).

Il s'agit là d'une procédure exceptionnelle en droit pénal. Bien qu'une norme, sanctionnée pénalement, ne soit pas respectée par l'employeur, l'inspecteur ne peut dresser directement procès-verbal : il doit d'abord constater que la mise en conformité est bien exigée par la situation particulière de l'entreprise puis donner à l'employeur, pour réaliser les mesures exigées, un délai qu'il fixe librement, mais en respectant le minimum prévu par le règlement. L'inspecteur ne peut utiliser cette procédure que dans des cas expressément prévus mais est alors tenu de la faire.

La loi du 6 décembre 1976 a été plus loin et a donné aux directeurs départementaux un véritable pouvoir

réglementaires (9). Désormais, dans le cas où, en l'absence de violations d'une disposition expresse, l'inspecteur constate l'existence d'une situation dangereuse que la loi ou le règlement n'ont pas prévue, le chef de service départemental pourra mettre en demeure l'employeur de prendre toute mesure utile pour la faire disparaître dans un délai donné. L'inexécution de la mise en demeure est sanctionnée pénalement, de peines de police il est vrai, par exception à la règle posée aux articles L.263-3 et L.263-4, qui prévoient des peines correctionnelles pour toute infraction aux dispositions concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs.

La mise en demeure, formalité substantielle et préalable à la poursuite pénale, dont la légalité pourra être débattue devant le juge pénal constitue également une décision administrative puisque le ministre (désormais, le directeur régional) peut être saisi d'un recours suspensif (article L.231-4 du Code du travail) et que les tribunaux administratifs sont compétents pour en apprécier la légalité. Dans le cas d'erreur d'appréciation, la décision de l'inspecteur ou du directeur départemental, lorsqu'il s'agit d'une mise en demeure notifiée en vertu de l'article L.231-5 du Code du travail, pourra être annulée et la responsabilité de l'État retenue sur la base de cette faute (10).

La mise en demeure prévue à l'article L.231-4 ne peut aller au-delà des prescriptions fixées par le règlement ; celui-ci fixe généralement un résultat sans définir, dans le détail, les moyens. Le fonctionnaire a seulement à apprécier, sous le contrôle du juge pénal en cas d'inobservation de la mise en demeure, ou celui de son supérieur hiérarchique et, le cas échéant du juge administratif, en cas de réclamation, si l'installation répond ou non aux prescriptions réglementaires. C'est à l'employeur seul qu'il appartiendra, même après signification de la mise en demeure, de choisir les moyens qui permettront cette mise en conformité (tel système général de protection contre le risque électrique ; tel produit de remplacement d'un produit dont l'usage est prohibé ; tel matériel conforme aux normes). De même le directeur départemental, faisant usage de la procédure prévue à l'article L.231-5 ne peut que demander qu'il soit mis fin au risque d'accident, ne devant, ni ne pouvant définir les moyens à mettre en œuvre.

Une autre procédure, également originale, est à la disposition des inspecteurs du travail, instituée par la loi du 5 juillet 1972 : la saisine du juge des référés pour faire cesser immédiatement une situation dangereuse due à une infraction aux dispositions législatives ou réglementaires concernant l'hygiène et la sécurité du travail.

Chacun perçoit le caractère, exorbitant des règles en vigueur, de cette procédure qui donne compétence au juge civil, en dehors de tout litige entre particuliers, pour ordonner des mesures d'urgence, pouvant aller jusqu'à la fermeture de l'entreprise (article L.263-1). Peuvent en être rapprochées les dispositions de l'article L.263-3-1, concernant les plans de sécurité imposés aux entreprises.

(7) C'est ainsi que les instructions générales du 19 décembre 1892 concernant « l'organisation des services et les pouvoirs des inspecteurs divisionnaires et inspecteurs départementaux », donnent aux inspecteurs divisionnaires le pouvoir d'approuver ou non, et corrélativement de transmettre ou non aux parquets, les procès-verbaux des inspecteurs départementaux. La circulaire TR 123/48 du 27 novembre 1948 confirme ce pouvoir d'approbation du supérieur hiérarchique de l'inspecteur. Par contre la circulaire du 29 avril 1971 rappelle que si l'inspecteur du travail ne peut exciper de l'article 40 du Code de procédure pénale pour transmettre directement sous procès-verbal au parquet et doit utiliser la voie hiérarchique, le directeur départemental ne peut que transmettre ce procès-verbal après s'être assuré « qu'il a été établi dans les formes prescrites et qu'il est bien appuyé des documents et justifications nécessaires pour en établir le bien fondé ». La hiérarchie « doit suivre l'instance engagée, s'assurer que les poursuites sont menées avec la fermeté et la diligence souhaitables... » (circulaire T.E. 16-71 du 29 avril 1971).

(8) Voir sur ces points notre article « L'inspection du travail et la prévention des accidents du travail » in *Droit social*, mars 1977, pp. Sp 59 et suivantes.

(9) Ce n'est qu'avec la loi du 6 décembre 1976 qu'un aménagement a été apporté à cette règle qui pouvait interdire toute répression efficace dans le cas où un danger grave ou imminent pour l'intégrité physique des travailleurs était pourtant constaté (article L.231-4, deuxième alinéa).

(10) Arrêt C.E. 29.6.1983, confirmant deux décisions du tribunal administratif d'Amiens, le premier (23.06.1981) annulant la mise en demeure du directeur départemental de la Somme, le second (19.01.1982) fixant le préjudice subi par l'employeur qui avait exécuté la mise en demeure pour ne pas s'exposer à des poursuites pénales.

C — Très tôt, enfin, il apparut nécessaire de donner aux inspecteurs le pouvoir de déroger, en faveur des entreprises, à certaines règles concernant les conditions de travail. Avant même que se multiplient les cas d'intervention de l'administration, phénomène que nous allons examiner dans le point suivant, la loi a prévu un certain nombre de dérogations en ce qui concerne l'âge d'admission au travail, le travail de nuit des femmes dans certaines industries, l'emploi des mineurs sur certaines machines dangereuses (11).

Pour une bonne application de la réglementation, l'inspecteur du travail peut ainsi accorder des dérogations, mais seulement lorsque la loi le prévoit : il s'agit de l'exercice d'un pouvoir lié, la loi ayant précisément défini les conditions d'octroi de la dérogation, justifiée par exemple par les conditions de fonctionnement d'une industrie donnée, ou par la nécessité de permettre à un jeune travailleur, ayant terminé un cycle scolaire ou une période de formation, d'occuper un poste de travail.

L'intervention de l'administration prend de nouvelles formes à partir de 1945. Alors qu'avant cette date, si l'on excepte le cas particulier des mises en demeure, actes au caractère hybride, il est rarement prévu la nécessité d'autorisations et que, lorsqu'elles sont nécessaires elles prennent la forme de dérogations, les décisions administratives vont devenir de plus en plus fréquentes. Elles interviennent en de nombreux domaines : apprentissage et formation professionnelles ; conditions de travail, sécurité et médecine du travail ; représentation du personnel et droit syndical ; participation et intéressement des travailleurs notamment et prennent des formes variées : dérogations, autorisations, arbitrage. Elles seront donc diversement concernées par la loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs (12).

La loi, et éventuellement le règlement, fixent toujours avec précision l'autorité administrative compétente, généralement le commissaire de la République (en matière d'emploi et de formation professionnelle) ou l'inspecteur du travail (pour l'essentiel de l'application de la réglementation du travail dans l'entreprise), plus rarement le directeur départemental (certaines institutions d'entreprise ; le contrôle de l'emploi), exceptionnellement le directeur régional (médecine du travail ; participation).

Cette répartition de compétences ne saurait être modifiée et, sauf lorsqu'il est expressément prévu, le supérieur hiérarchique immédiat de l'inspecteur ne dispose pas du pouvoir de reformation, cependant qu'il ne peut se substituer à l'autorité administrative désignée par la loi que pour assurer la continuité du service public et dans le cas de carence manifeste due, par exemple, à une organisation administrative confondant deux fonctions au profit du même agent ou à l'absence du titulaire du poste (13).

Ainsi le Code du travail prévoit l'intervention soit du commissaire de la République, soit d'un agent du corps de l'inspection du travail ou fonctionnaire de contrôle assimilé, si l'on excepte quelques cas particuliers (14). Le décret du 10 mai 1982 relatif aux attributions des commissaires de la République soustrait à leur compétence les actions d'inspection du travail et l'explicitation qui est faite de celles-ci par la circulaire du 12 juillet 1982 ne remet pas en cause le partage antérieur : continuent à être exclus de la compétence préfectorale tous les actes par lesquels l'administration intervient directement dans l'exécution du contrat ou de la relation du travail (15).

Les décisions sont nombreuses et d'importance très variable. Toutefois, si l'on prend en considération leur objet, on peut les regrouper en deux catégories. Les interventions de l'administration peuvent concerner les conditions d'exécution de la relation du travail (décisions concernant les conditions de travail, l'hygiène et la sécurité, la médecine du travail, la répartition du temps de travail, l'exercice du droit syndical, les institutions d'entreprise et les représentants du personnel). Elles peuvent aussi concerner directement les modalités suivant lesquelles l'entreprise s'adapte à son environnement et est à même de remplir sa fonction économique (autorisations et dérogations concernant la durée du travail et le repos hebdomadaire, contrôle de l'emploi et plus précisément réglementation des licenciements économiques).

La loi ne permet pas de distinguer toujours aisément entre l'une et l'autre de ces catégories. Prenons un exemple : à la première lecture, les dispositions des articles L.212-7 et L.212-13 peuvent paraître proches, d'autant qu'elles sont reprises au même chapitre. Leur objet est pourtant bien différent : dans le premier cas, il s'agit de répondre à un besoin de l'entreprise, d'ordre économique, et la décision par laquelle l'inspecteur autorise l'employeur à faire effectuer des heures supplémentaires, s'impose à tous les travailleurs, sans que soit prise en compte la situation individuelle de l'un ou l'autre ; dans le second cas, il s'agit d'apprécier si un mineur peut, compte-tenu de son aptitude physique, effectuer, comme les travailleurs adultes, un horaire comprenant des heures supplémentaires dont l'exécution

(11) Notamment articles L.212-13 (durée du travail des jeunes), L.213-2, L.213-3, L.213-6 (travail de nuit des femmes ou des jeunes), D. 211-5 et 6 (emploi des jeunes de 14 à 16 ans) R. 234-14, 20, 21, 22, (emploi des jeunes dans certains travaux dangereux ou insalubres).

(12) Voir sur ce point les circulaires du 10 janvier 1980 du Premier ministre et du 15 janvier 1980 du ministre du Travail. Il est à noter que certains actes de l'inspecteur du travail ne sont pas des décisions qui s'imposent à l'employeur, mais de simples avis qui ne s'imposent pas aux parties et ne sont donc pas susceptibles d'être déférés aux tribunaux administratifs. Le juge du contrat est alors seul compétent pour trancher le litige qui oppose ces parties. Il s'agit des interventions prévues aux articles L.451-3 en ce qui concerne le congé d'éducation ouvrier et L.930-1-35, en ce qui concerne le congé de formation (voir sur ce point les travaux parlementaires et SAINT-JEVIN, l'inspecteur du travail et le congé formation in *Droit social*, 1982, p. 213). On peut rapprocher de ces dispositions, celles de l'article 14.11 de la loi du 4 août 1981 portant amnistie et prévoyant que l'inspecteur du travail émet une proposition écrite et motivée sur les demandes de réintégration de salariés licenciés. L'observation de cette proposition, ici encore, n'est en rien sanctionnée et seul le juge du contrat est compétent.

(13) Voir C.E. 23.02.1983 - MACHINET.

(14) Rôle du comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi en matière d'apprentissage ; du président de la C.O.T.O.R.E.P. en ce qui concerne le reclassement des travailleurs handicapés ; du maire en matière de dérogation exceptionnelle au repos dominical ; transfert de compétence du préfet au bénéfice du président du conseil régional en matière de formation professionnelle.

(15) Voir circulaire du 12 juillet 1982 et notre article « Inspection de la législation du travail et contrôle de l'emploi » in *Droit social*, 1983, p. 451 et suivantes.

est déjà régulièrement autorisée. Ainsi tantôt, la loi ne fixe pas à l'inspecteur de critères précis et en tout cas, lui laisse un large pouvoir d'appréciation et tantôt, au contraire son pouvoir d'appréciation est réduit et un ou plusieurs critères d'appréciation sont expressément définis, ici celui de l'aptitude physique. A la lecture d'autres articles du code, on peut penser que le plus souvent, dans ces cas de dérogations individuelles, on se trouve devant l'exercice d'un pouvoir lié, l'inspecteur ne pouvant refuser la dérogation dès que certaines conditions sont remplies (voir par exemple, toujours en ce qui concerne les mineurs, l'article R. 234-22).

Il paraît donc fondé de distinguer entre les décisions qui ont pour objet l'adaptation d'une norme à la situation particulière de l'entreprise ou d'un salarié et celles qui ont pour objet l'adaptation de l'entreprise à une situation économique.

Les premières peuvent ne pas être totalement neutres et peser sur l'activité même de l'entreprise, car elles ont un coût. Elles ne portent toutefois pas sur l'objet même de l'entreprise, optimiser l'utilisation des facteurs de production. Lorsque l'intervention de l'administration est requise pour rendre possible la conclusion ou la rupture du contrat de travail ou l'exécution de la relation de travail seront prises en compte les qualités du salarié ou les caractéristiques du poste de travail, jamais la marche même de l'entreprise.

Il en va tout autrement lorsqu'il s'agit des mesures que le chef d'entreprise juge nécessaire de prendre pour adapter l'appareil de production à son environnement économique : mesures de licenciement économique, embauchages ou recours au travail temporaire après un licenciement économique, autorisation d'effectuer des heures supplémentaires (16).

Cette distinction est importante pour définir le processus d'intervention de l'administration et son moment. Tant qu'elle n'intervient pas dans l'activité économique de l'entreprise, l'administration peut agir a posteriori l'inspecteur va sanctionner l'entreprise en lui refusant certaines dérogations pour l'octroi desquelles elle ne remplit pas les conditions prévues expressément ou implicitement ; il pourra saisir le juge pénal des infractions constatées et même, nous l'avons dit, imposer des sujétions non expressément prévues ; il pourra également interdire à l'employeur de rompre le contrat de travail d'un salarié protégé.

Les décisions du deuxième groupe répondent à une logique sensiblement différente, que l'on considère les critères auxquels elles doivent répondre, le processus administratif mis en œuvre, le contrôle effectué par le juge administratif.

Alors qu'en ce qui concerne les décisions du premier groupe, la loi prévoit généralement des critères précis qui réduisent sensiblement ou suppriment même totalement la liberté d'appréciation du fonctionnaire, il n'en va pas de même en ce qui concerne celles du second groupe.

Saisi d'une demande de licenciement économique à caractère conjoncturel ou structurel ou d'une demande de dérogation à la durée du travail autorisée, le directeur départemental ou l'inspecteur ne trouve pas dans la loi de critère lui permettant d'apprécier le bien fondé de la demande. A cela s'ajoute le fait que la décision doit être prise dans un délai bref et que le fonctionnaire se trouve au sein d'un réseau de forces antagonistes ou que son action doit tenir compte de celles d'autres autorités administratives. Enfin, l'on peut se demander, mais nous y reviendrons plus loin, si les moyens que met le Code du travail à sa disposition sont toujours adaptés à la bonne exécution de la mission qui lui est confiée.

Prenons le cas des heures supplémentaires : s'il s'agit de sanctionner les dépassements de l'horaire maximum ou du contingent annuel d'heures supplémentaires faites sans autorisation, l'inspecteur se trouve dans une situation semblable à celle qu'il rencontre quotidiennement pour l'application de l'ensemble de la réglementation. Mais s'il s'agit d'apprécier le bien fondé de la demande de l'entreprise importante, qui après avoir épuisé son contingent d'heures supplémentaires, veut sur une longue période continuer à pratiquer un horaire supérieur à la durée légale du travail, l'inspecteur va devoir tenir compte des positions défendues par les représentants des travailleurs et des syndicats, comme des contraintes, technologiques ou économiques dont fait état l'employeur. Pour être acceptée, et si possible comprise de tous, sa décision ne pourra intervenir qu'au terme d'un processus parfois long.

L'employeur non seulement devra, pour des raisons évidentes, saisir l'administration suffisamment tôt sous peine de voir son activité compromise, mais souvent demandera à l'administration son concours ou se verra proposer celui-ci.

De même, en ce qui concerne les licenciements économiques portant sur 10 salariés ou davantage, la loi elle-même a voulu tout à la fois que l'administration veille à la régularité des procédures, mais aussi qu'elle intervienne activement dès l'annonce du projet de licenciement chaque fois que l'employeur ne peut, sans l'aide de l'Etat, mettre en œuvre l'ensemble de mesures de prévention, d'indemnisation ou de reclassement souhaitables.

Notre réflexion nous conduit donc pour tenir compte à la fois de l'objet de la décision et de la conduite de l'intervention de l'administration à distinguer entre « procédures/sanctions » à caractère juridique, pouvant intervenir a posteriori (« en aval ») et « procédures d'accompagnements », à caractère économique, mises en œuvre « en amont ».

Les tribunaux administratifs exerceront sur les premières un contrôle complet, comme ils le font déjà pour les licenciements de salariés protégés (17) alors qu'ils n'exercent qu'un contrôle réduit sur les autorisations de licenciement économique et qu'en bonne logique leur attitude devrait être la même en matière d'heures supplémentaires, s'ils étaient un jour saisis.

La mission d'information et de conseil a connu un grand développement au cours des dernières années qui

(16) Il est caractéristique de voir que les groupements patronaux représentatifs au plan national ne remettent jamais en cause le rôle joué par l'inspection du travail dans les respects des normes, mais demandent avec insistance une modification des dispositions concernant les interventions à caractère économique.

(17) Dans ce sens, C.E. 1.02.1980 (Peintures CORONA) concernant la légalité d'une clause d'un règlement intérieur.

ont vu la mise en place, dans les directions départementales, de services spécialisés. Ceci n'a toutefois pas eu pour effet de réduire l'activité des inspecteurs du travail dans ce domaine, notamment lors des visites et des interventions diverses dans les entreprises. Cette pratique est dans le droit fil des dispositions de la convention n° 81.

Les difficultés tiennent au fait que l'inspecteur, et plus encore le contrôleur du travail en contact fréquent avec les salariés des petits établissements, sont amenés à intervenir de façon indivise pour assurer l'application de dispositions d'origine variée, sanctionnées ou non pénalement, comme la loi lui en fait désormais obligation et que quelquefois il est malaisé pour l'employeur de distinguer entre ce qui est rappel de ses obligations légales ou des dispositions conventionnelles et interventions dans un litige individuel. Il n'est d'ailleurs pas facile, par exemple, de rappeler les dispositions de l'article L.223-11 relatif aux congés payés puis, questionné sur la faute lourde privative de l'indemnité, de se déclarer incompétent et refuser de donner son sentiment sur les conditions de la rupture du contrat de travail d'un salarié de l'entreprise.

On peut comprendre que le fonctionnaire confonde quelquefois explicitation d'une disposition législative, réglementaire ou conventionnelle, conseil pour son application, prise de position fondée sur une appréciation personnelle.

Les dispositions mêmes de l'article L.611-1 amènent par ailleurs les inspecteurs à intervenir dans des domaines, tels que les conditions de la rupture du contrat pour des motifs non économiques, à la demande même du salarié qui souhaite voir régler le litige qui l'oppose à son employeur sans avoir besoin de recourir au juge. Dans ce cas il sera souvent difficile au fonctionnaire de ne pas faire état de la démarche du salarié, alors que dans le domaine voisin de l'application de la réglementation, la convention n° 81 lui impose d'observer la plus grande discrétion sur les motifs qui sont à l'origine de la visite d'inspection.

Dans la circulaire n° 475 du 12 décembre 1978 (B.O. ministère du Travail n° 78/52) le ministre du Travail rappelait ces règles, précisant notamment que « lorsque l'inspecteur intervient dans des domaines sanctionnés seulement sur le plan civil il se borne à rappeler à l'employeur l'existence de la règle violée, et sa démarche doit pouvoir être distinguée sans équivoque de celle qui a pour objet l'application des normes dont l'inobservation est sanctionnée pénalement ». Le ministre précisait que, « consulté par un employeur ou un salarié, l'inspecteur doit être à même d'explicitier la signification de dispositions législatives ou réglementaires. Cette information doit revêtir une forme neutre et pouvoir être donnée dans les mêmes termes à tout intervenant.

Si l'inspecteur est saisi non plus d'une demande d'interprétation générale, mais d'une situation particulière, il doit répondre dans des termes qui peuvent être portés intégralement à la connaissance de l'une ou l'autre des parties sans que celles-ci puissent mettre en cause l'indépendance du jugement et la discrétion professionnelle de l'inspecteur » (18).

De la même façon, la signification de l'intervention de l'administration pour faciliter la résolution des conflits collectifs devrait être claire pour chacun des parte-

naires. Il s'agit surtout lorsque cette intervention ne se situe pas dans le cadre d'une procédure formalisée, ce qui est le cas le plus fréquent, de ne pas permettre à l'une ou l'autre des parties d'utiliser l'intervention administrative à ses propres fins. Sans doute conviendrait-il de ne pas abuser des termes de commission mixte ou de commission paritaire pour qualifier les réunions organisées sur les lieux de travail ou dans le bureau de l'inspecteur pour faciliter la solution de conflit ouvert ou latent et de réserver l'usage de ces termes, pour l'essentiel, aux réunions organisées par l'administration en application des dispositions du titre III du livre 1<sup>er</sup> relatif aux conventions collectives du travail ou des articles L.523-1 et suivants lorsque la présence de l'administration y est prévue. Les procès-verbaux des réunions informelles ne sauraient donner lieu à une diffusion et leur utilité même peut être contestée. Ils ne sauraient avoir la valeur des procès-verbaux des réunions des commissions régionales de conciliation.

### III. — CONDUITE DES INTERVENTIONS ET NOTIFICATIONS

Ainsi donc, le droit du travail a pris en compte progressivement, à côté des données juridiques seules envisagées à l'origine, des données économiques. Parallèlement, a évolué le rôle des services d'inspection du travail : du contrôle de conformité, dont le champ s'est d'ailleurs considérablement étendu, l'on est passé à un système d'autorisation administrative et à une intervention largement étendue, prenant en compte l'ensemble de la situation de l'entreprise.

Le développement des procédures d'accompagnement, précédemment définies est tout à fait caractéristique de ce souci, mais celui-ci se manifeste aussi dans la conduite de la visite d'inspection, et l'institution de la mise en demeure et la pratique de l'observation répondent à cette préoccupation.

La mise en demeure est avant tout une mesure d'adoucissement de la règle pénale, même si elle est perçue souvent par l'employeur différemment, de par sa formulation et les formes observées pour sa notification. Ce caractère d'adoucissement est encore accentué par le fait qu'est organisé un régime de réclamation à caractère suspensif et dont le rejet doit être motivé.

Mais surtout les inspecteurs du travail usent abondamment de l'observation, c'est-à-dire rappellent à l'employeur les dispositions violées, sans dresser procès-verbal alors qu'il s'agit généralement de dispositions sanctionnées pénalement. Nous avons dit plus haut que

(18) Des règles analogues sont énoncées dans le guide édité en 1971 par le bureau international du travail : « L'inspection du travail, sa mission, ses méthodes ». On y trouve, décrite au chapitre 15, l'attitude que doit adopter l'inspecteur saisi d'un litige individuel suivant que celui-ci porte sur une disposition dont l'inobservation est sanctionnée pénalement ou non, de même que celle qu'il doit adopter en cas de conflit collectif. Dans ce dernier cas aussi la conduite recommandée est analogue à la pratique française, que nous évoquons au paragraphe suivant. Ce document, contrairement au précédent « Guide de l'inspecteur du travail » (B.I.T. 1947) fait ainsi une large place aux pratiques de « l'inspection du travail à la française », pour reprendre le terme utilisé par les experts internationaux eux-mêmes (cf Rapport tripartite d'évaluation de l'efficacité de l'inspection du travail en France - B.I.T. 1981).

cette politique nous paraissait fondée sur les dispositions de la loi internationale. Mais elle lui est antérieure et remonte à la mise en place du service. Dans la circulaire du 19 décembre 1892, qui constitue un véritable guide de l'inspecteur du travail, puisqu'elle traite de tous les aspects de la prévention, le paragraphe « Rapport avec les industriels » indique notamment : « Bien que les inspecteurs ont le droit et le devoir de dresser un procès-verbal lorsqu'ils se trouveront en présence de contraventions graves ou d'un mauvais vouloir évident, ils doivent néanmoins tendre à donner à leur action un caractère plus préventif que répressif ».

Dans un autre paragraphe, il est dit, à propos du registre d'inscription des enfants, seul registre existant à l'époque, qu'à chaque visite l'inspecteur y inscrira ses observations.

De même, ce n'est que pour permettre aux inspecteurs d'intervenir de façon efficace, c'est-à-dire préventive, que le législateur a mis à leur disposition des procédures originales ou utilisées normalement dans un autre contexte juridique ou un autre environnement administratif ou économique.

Cette pratique toutefois n'a fait que tardivement l'objet d'une reconnaissance, puisque, à notre connaissance, seuls les articles R.231.9, tel que modifié par le décret du 1<sup>er</sup> avril 1974 et R.241-3, tel que modifié par le décret du 20 mars 1979, font référence aux observations de l'inspecteur du travail.

Ce que nous avons dit plus haut sur les modalités suivant lesquelles les agents des services d'inspection doivent mener leurs interventions nous paraît lever toute équivoque sur la nature des notifications des inspecteurs. Ceux-ci sont amenés :

— soit à prendre une décision suite à une demande de l'employeur, acte administratif susceptible des voies de recours habituelles,

— soit à constater qu'une disposition dont il est chargé d'assurer l'application n'est pas respectée.

Dans ce domaine, il doit indiquer à l'employeur en quoi il lui apparaît que la loi, le règlement, la convention ou l'accord n'est pas respecté et lui demander d'en faire application.

Eventuellement, lorsqu'elles sont applicables, il pourra user des procédures propres au droit du travail. Lorsqu'une sanction pénale est prévue, il pourra dresser procès-verbal.

Il pourra même émettre un avis lorsqu'on lui demandera d'explicitier une disposition juridique ou technique.

Il pourra également, mais nous avons vu les réserves des instructions ministérielles sur ce point, intervenir en conciliateur amiable dans un litige individuel.

Si l'on accepte bien évidemment les décisions et dérogations, aucune de ces notifications ne paraît constituer un acte administratif et notamment les observations, faites à la suite des visites, simple rappel des dispositions en vigueur comme déjà dit. Si l'employeur conteste le bien fondé de la position de l'inspecteur, le juge pénal, saisi par un procès-verbal, appréciera. Lorsque l'inspecteur agit pour obtenir l'application des dispositions non

sanctionnées pénalement, son appréciation, si elle doit être prise en considération par l'employeur puisqu'émanant d'un fonctionnaire habilité à intervenir et spécialisé dans l'interprétation du droit du travail, ne s'impose ni aux parties ni au juge du contrat. Nous avons vu plus haut que c'était le cas, même lorsque la loi ou la convention a prévu explicitement l'intervention préalable de l'inspecteur (articles L.451-3 et L.930-1-5).

Il est important également de ne pas oublier que les visites d'entreprise, qui sont le mode d'intervention normale de l'inspecteur, ne constituent pas des visites de réception des installations. Le Code du travail ne prévoit pas de procédure de ce type, contrairement à d'autres législations (réglementations concernant les instruments de mesure, les appareils à pression de gaz, les établissements insalubres, incommodes ou dangereux, les établissements recevant du public, pour prendre des exemples dans des domaines proches de ceux du travail). Il ne saurait à fortiori être question de contrôle technique, associant l'administration à la définition même du processus industriel, comme le prévoit le Code minier.

Par contre trouveront application, à l'égard des salariés ou de toute personne concernée, les dispositions concernant l'accès aux documents administratifs et, à l'égard des employeurs et dans certains cas des salariés, celles concernant la motivation des actes administratifs et les relations de l'administration avec les usagers (19).

#### IV. — MODALITES DE CONTRÔLE

Les dispositions relatives aux modalités de contrôle et aux pouvoirs des inspecteurs du travail ont été élaborées à la fin du siècle dernier. Elles répondent parfaitement aux nécessités d'alors : l'inspecteur peut intervenir dans l'entreprise à tout instant, de jour ou de nuit, dès lors que celle-ci s'occupe du personnel. Cette disposition a paru à beaucoup comme conférant aux inspecteurs des pouvoirs exorbitant du droit commun, d'autant que la chambre criminelle de la Cour de cassation a interprété de façon très large ce pouvoir, ainsi que celui de se faire représenter à tout instant les registres et documents prévus par la réglementation et adopté une acceptation très large de la notion d'établissement.

Dans cette conception, l'inspecteur peut à tout instant constater les infractions à la réglementation du travail. Mais c'est une réglementation pauvre, peu nourrie dans le domaine économique et le droit du travail ne concerne alors que des règles en nombre limité.

Il s'agit pour l'agent de contrôle de vérifier, lors de son transport sur les lieux si le responsable de l'établissement, défini comme lieu de travail permanent ou tem-

(19) Encore que sur ces différents points, il faille chaque fois respecter les intérêts des deux parties. Dans la plupart des cas seule une partie, l'employeur, est considérée comme l'usager (cf. C.E. 5.10.83. Transports en commun agglomération de Bayonne, qui confirme que les autorisations de licenciement économique n'ont pas à être motivées).

La C.A.D.A. même lorsqu'elle déclare fondée la demande de communication présentée par le salarié, l'assortit de garanties pour l'employeur (avis du 28 mai 1980 MITJAVILLE). Il faut considérer, en outre, qu'une large part des éléments d'information en possession de l'administration peuvent être considérés comme provenant d'opérations préliminaires à la mise en œuvre d'une sanction pénale.

poraire d'un groupe de salariés, respecte lors de son contrôle la législation en vigueur.

Prenons l'exemple d'une matière déjà amplement réglementée au début du siècle, la durée du travail. La réglementation pose des règles simples relatives à la durée maximale quotidienne de travail, et à l'inverse à la durée minimale de repos, ainsi qu'au respect du repos hebdomadaire et de quelques dispositions applicables à certaines catégories de travailleurs (travail de nuit des femmes et des enfants, jours fériés). Les modes de contrôle en sont simples : livrets et affiches registre de contrôle du repos hebdomadaire, registre des mises en demeure. Aucun lien n'est fait, par exemple, entre durée du travail et niveau de rémunération.

En cas d'infraction, aucun problème de compétence *ratione loci* ne se pose : le lieu où est commise l'infraction et celui où elle est constatée se confondent et le tribunal compétent est immédiatement défini.

L'évolution du droit du travail fait voler en éclats cette unité qui évoque irrésistiblement les trois unités de temps, de lieu et d'action chères à la tragédie classique.

Les modalités de gestion de l'entreprise ont évolué : de plus en plus cette gestion est centralisée, en tout cas informatisée ; les documents sont tenus au siège de l'entreprise ou, à tout le moins y sont élaborés.

La législation prend en compte non plus un fait instantané, mais une situation continue : la durée du travail n'est plus réglementée dans le cadre de la journée ou celui de la semaine, mais dans celui du mois ou, désormais de l'année ; les modalités de calcul du salaire, liées étroitement au temps de travail, sont complexes.

La notion d'entreprise est de plus en plus fréquemment retenue par le droit du travail, même si de nombreuses règles doivent être appliquées dans le cadre de l'établissement. Mais les dispositions du titre VI du Code du travail, relatif à l'inspection du travail, ne tiennent pas compte de cette évolution.

Dans la mesure même où la situation à prendre en compte doit être appréciée sur une période relativement longue, il est vraisemblable que le lieu du contrôle et le lieu de travail des salariés concernés coïncideront de moins en moins, ce qui rend difficile, en cas d'abus, toute sanction pénale puisque s'agissant de contravention, les règles de compétence *ratione loci* doivent être strictement interprétées, tant en ce qui concerne le fonctionnaire de contrôle que le tribunal répressif. Il est encore plus difficile de faire jouer la notion de récidive.

Les modalités de contrôle n'ont pas évolué parallèlement à la réglementation. Celle-ci prend en compte des données de plus en plus variées, et en tout cas les décisions que doit prendre l'autorité administrative (dérogations à la durée du travail, licenciements économiques) exigent d'être fondées sur une analyse de la situation économique, mais les éléments dont l'inspecteur peut exiger la communication lors de ses contrôles sont ridiculement pauvres : la comptabilité sociale (livre de paie pour l'essentiel) n'est qu'un pâle reflet de la comptabilité générale, si l'on peut même parler de reflet.

Lorsqu'une intervention a priori est requise, il est parfois difficile de définir l'autorité compétente pour assurer l'instruction des demandes adressées à l'administra-

tion, comme le montre la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de licenciement économique.

A l'évolution des modes de gestion des entreprises, doit donc correspondre une évolution des modes d'intervention, non seulement en vue de permettre une répression plus efficace des abus, mais également, et surtout, d'être mieux à même de conseiller et de prévenir les irrégularités.

La liste des documents accessibles à l'administration du travail devrait être redéfinie, étant entendu que sans doute certains devraient pouvoir être représentés à toute réquisition, alors que d'autres devraient pouvoir être communiqués moyennant une demande préalable ou un avis de passage. Une meilleure coordination des services devrait permettre des échanges d'information entre direction départementale du siège de l'entreprise et direction dans le ressort de laquelle est situé l'établissement suivant des procédures à déterminer.

L'administration devrait pouvoir convoquer l'employeur, notamment dans les cas où, lors du contrôle, il n'a pu être présenté les documents utiles (20).

Cette redéfinition des pouvoirs des agents chargés du contrôle est surtout nécessaire en ce qui concerne l'exécution de la tâche première des inspecteurs, assurer l'application des règles expressément définies (contrôle de conformité, décisions que nous avons rangées dans le premier groupe).

En effet, lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des mesures d'adaptation de la réglementation à l'entreprise, d'imposer à celle-ci des sujétions particulières, de lui permettre de s'adapter à l'environnement économique, l'administration est à même d'assurer sa mission.

C'est ainsi que lorsque l'employeur sollicite une autorisation à caractère économique ou une dérogation, il lui appartient de fournir tous les éléments utiles à l'instruction du dossier. De plus, ces dernières années, l'administration s'est dotée progressivement des collaborateurs qui lui étaient nécessaires. A côté des médecins inspecteurs du travail, dont le rôle avait été défini dès 1947 (21) mais qui étaient durant longtemps restés en trop petit nombre, sont apparus dans les directions régionales économistes d'entreprise (22) et ingénieurs de sécurité. Les directeurs régionaux et départementaux, comme les inspecteurs sont ainsi mieux à même d'instruire des dos-

(20) La pratique de la convocation adressée à l'employeur n'est fondée que lorsque les documents prévus par la réglementation n'ont pu être présentés à l'inspecteur lors de sa visite. Plutôt que de verbaliser pour non représentation des registres et documents, l'inspecteur, par mesure de bienveillance, offre à l'employeur qu'il les lui présente à son bureau (voir en ce sens de nombreuses réponses ministérielles).

(21) Articles L.612-1 et L.612-2. La circulaire DRT 18/79 du 6 juillet 1979 a précisé les modalités de la collaboration entre directeurs régionaux et départementaux et inspecteurs d'une part, médecins-inspecteurs de l'autre, en application de l'article 14 du décret du 24 novembre 1977 relatif aux services extérieurs du travail et de l'emploi.

(22) Les fonctions des économistes régionaux ont été précisées pour l'essentiel dans la circulaire DE/91/82 du 26.11.1982.

siers complexes ou, dans les brefs délais qui leur sont impartis, les recours des employeurs (23).

Il serait seulement nécessaire que ces agents voient leur statut précisé quant à leur capacité à intervenir

---

(23) En ce qui concerne les mises en demeure, le directeur régional dispose de trois semaines pour statuer et son silence vaut acceptation de la requête (article R. 231-13).

dans l'entreprise. Il en va de même pour les contrôleurs du travail dont les pouvoirs ne sont pas identiques à ceux des inspecteurs.

Par contre, seule une large révision du livre VI du Code du travail, pour ajuster les modes d'intervention des services du travail aux objectifs qui leur sont fixés, permettra d'assurer effectivement le contrôle des entreprises tout en tenant compte des modes d'organisation de celles-ci.



# *A propos de la convention 81*

Claude Chetcuti \*

Depuis sa création au lendemain de la Première Guerre mondiale, l'Organisation internationale du travail est à l'origine d'un véritable droit social international, qui trouve sa source dans les conventions et recommandations adoptées lors des sessions annuelles.

A la fin de 1991, plus de 180 conventions avaient été élaborées, discutées et proposées à la ratification des Etats membres. Une large partie d'entre elles ont été ratifiées par la majorité des pays, et la France se situe parmi ceux qui ont procédé au plus grand nombre de ratifications, 112 à la fin de la même année.

Les conventions couvrent la plupart des domaines du droit du travail, de l'emploi et de la protection sociale. Elles peuvent porter sur des points limités (durée du travail dans les verreries à bouteilles, 1935 ; logement à bord des navires de pêche, 1966) ou au contraire embrasser un champ très étendu (politique de l'emploi, 1964 ; fixation des salaires minimaux, 1970 ; hygiène des commerces et bureaux, 1964).

Deux d'entre elles, 81 et 129, traitent de l'inspection du travail respectivement dans l'industrie et le commerce et dans l'agriculture.

## *Convention internationale et législation du travail française*

La convention n° 81 de l'Organisation internationale du travail relative à l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce a pour objet d'assurer un contrôle effectif de l'application des normes légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession par la mise en place d'un système d'inspection du travail (1).

---

\* Inspecteur général des affaires sociales.

(1) La convention n° 129 concernant l'inspection du travail dans l'agriculture est rédigée dans des termes identiques à ceux de la convention n° 81.

Les agents de ce service doivent être dotés d'un statut d'agent public leur garantissant "la stabilité dans l'emploi et les rendant indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue" (article 6 de la convention) et disposer de moyens et de pouvoirs leur permettant d'assurer efficacement leurs fonctions (2).

La convention consacre en conséquence plusieurs articles, sur lesquels nous ne nous étendrons pas, au recrutement et à la formation des inspecteurs, à leur nombre et aux moyens dont ils doivent pouvoir disposer. Les dispositions de ces articles restent très générales, à juste titre car l'on voit mal comment la loi internationale pourrait se substituer aux dispositions arrêtées par chacun des Etats membres.

Toutefois, les modes de contrôle habituellement adoptés par l'OIT (rapports annuels adressés par les Etats membres, plaintes discutées lors de la session annuelle, missions tripartites d'évaluation notamment) contraignent les membres de l'organisation à rendre compte de la façon dont ils s'acquittent de leurs obligations.

La convention, en revanche, définit de façon détaillée dans ses articles 12 à 18 les droits dont jouissent les inspecteurs du travail dans l'exercice de leurs fonctions et corrélativement leurs obligations vis-à-vis de l'employeur et du personnel de l'entreprise.

La convention n° 81, adoptée par la conférence internationale du travail dans sa trentième session tenue du 19 juin au 11 juillet 1947, a été ratifiée par la France en application de la loi du 10 août 1950. Cette ratification n'a nécessité aucune modification de la législation nationale car les principes retenus par la convention étaient déjà inscrits dans le droit français, qu'il s'agisse de la législation du travail (obligations des employeurs, droit d'entrée, sanctions des manquements constatés, respect du secret en matière industrielle et commerciale) ou du droit public (qualité d'agent public des inspecteurs et garanties que leur donne le statut de la fonction publique), ou avaient été déjà dégagés par la jurisprudence et les instructions ministérielles.

Les larges débats qui ont précédé le vote des lois des 2 novembre 1892 et 12 juin 1893, tant au Parlement que dans les milieux professionnels, les sociétés de pensée ou l'opinion publique, avaient en effet montré que l'application effective de la législation du travail était subordonnée à la création d'un service d'inspection du travail dont les membres jouiraient d'une indépendance reconnue par tous et de pouvoirs particuliers.

Seules les dispositions des articles 4 et 13 de la convention pouvaient conduire à compléter la législation française, le premier prévoyant que l'inspection du travail devait être placée sous l'autorité et le contrôle

---

(2) Il est à noter que l'article 9 de la convention n° 88 concernant l'organisation du service de l'emploi est rédigé en termes identiques en ce qui concerne la stabilité de l'emploi, alors que les agents concernés exercent des fonctions de natures très différentes et ne jouissent pas des mêmes prérogatives.

d'une autorité centrale, le second que les inspecteurs du travail devaient pouvoir "ordonner ou faire ordonner que des mesures immédiatement exécutives soient prises dans les cas de danger grave et imminent pour la santé et la sécurité des travailleurs".

En ce qui concerne l'article 4, la doctrine française selon laquelle le ministre chargé du travail est l'autorité centrale visée à cet article ne paraît pas pouvoir être sérieusement contestée. Les modes d'organisation sont en effet très variés d'un pays à l'autre, dépendant notamment tout à la fois des principes généraux d'organisation de l'administration retenus par l'Etat, voire de la structure même de celui-ci et des attributions confiées à l'inspection du travail. Dans son rapport, la mission tripartite d'évaluation de l'efficacité de l'inspection du travail organisée en 1981 par le Bureau international du travail ne remet pas en cause le système adopté par la France aussi bien en ce qui concerne les attributions du corps de l'inspection du travail et des services que dirige ses membres, qu'en ce qui concerne l'organisation des ministères chargés du contrôle de la législation du travail, notamment celui du travail et de leurs services extérieurs, regrettant seulement que n'existe pas un service central chargé de "diriger l'ensemble des agents de l'inspection et structuré de façon à leur donner des directives sur la manière de conduire leur activité, leur prêter un appui constant, leur fournir la documentation nécessaire (3)".

La création de la mission centrale d'appui et de coordination des services extérieurs du travail et de l'emploi, en application du décret du 5 novembre 1982, répond très largement à cette observation.

En ce qui concerne l'article 13, la loi du 5 juillet 1972 a permis l'intervention, à la demande de l'inspecteur du travail, du juge des référés qui peut prescrire toute mesure d'application immédiate (actuel article L. 263-1 du code du travail). Cette disposition, profondément originale puisqu'elle fait intervenir le juge civil dans un domaine jusqu'alors réservé au juge pénal ou exceptionnellement au juge administratif, chargé d'apprécier le bien-fondé des mises en demeure signifiées en application des articles L. 231-4 et L. 231-5 du code du travail, a été complétée par la loi du 31 décembre 1991 (4).

Il nous faut maintenant examiner les dispositions de la convention qui font la spécificité de la fonction d'inspection du travail et qui peuvent être regroupées comme suit :

- pouvoir de contrôle des inspecteurs ;
- obligation de discrétion ;
- pouvoir d'appréciation des inspecteurs.

---

(3) Rapport de la mission tripartite (Bureau international du travail, 1981), paragraphe 140.

(4) Article 231-12 du code du travail permettant à l'inspecteur du travail d'ordonner toute mesure de nature à soustraire un salarié occupé sur un chantier du bâtiment et des travaux publics à une situation de travail créant un danger grave ou imminent.

Les pouvoirs des inspecteurs sont énumérés à l'article 12 et subsidiairement à l'article 13 de la convention. Nous ne reviendrons pas sur ce dernier article <sup>(5)</sup> auquel le système français de sanction pénale, complété comme il a été indiqué plus haut par les dispositions des articles L. 231-4, L. 231-5, L. 231-12 et L. 263-1, répond de façon satisfaisante.

Les dispositions de l'article 12 relatives au droit d'entrée et aux modalités du contrôle <sup>(6)</sup> ont été inscrites dans la loi interne, pour certaines dès 1892, pour d'autres au fur et à mesure des développements qu'a connus la législation du travail. C'est ainsi que les articles 20 de la loi du 2 novembre 1892 sur le travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels et 4 de la loi du 12 juin 1893 concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs dans les établissements industriels traitent du droit d'entrée des inspecteurs du travail dans les établissements assujettis à leur contrôle. On peut noter de

(5) Article 13

"1. Les inspecteurs du travail seront autorisés à provoquer des mesures destinées à éliminer les défauts constatés dans une installation, un aménagement ou des méthodes de travail qu'ils peuvent avoir un motif raisonnable de considérer comme une menace à la santé ou à la sécurité des travailleurs.

2. Afin d'être à même de provoquer ces mesures, les inspecteurs auront le droit, sous réserve de tout recours judiciaire ou administratif que pourrait prévoir la législation nationale, d'ordonner ou de faire ordonner :

a) que soient apportées aux installations, dans un délai fixé, les modifications qui sont nécessaires pour assurer l'application stricte des dispositions légales concernant la santé et la sécurité des travailleurs ;

b) que des mesures immédiatement exécutoires soient prises dans le cas de danger imminent pour la santé et la sécurité des travailleurs.

Si la procédure fixée n'est pas compatible avec la pratique administrative et judiciaire du Membre, les inspecteurs auront le droit de saisir l'autorité compétente pour qu'elle formule des injonctions ou fasse prendre des mesures immédiatement exécutoires."

(6) Article 12 /

"1. Les inspecteurs du travail munis de pièces justificatives de leurs fonctions seront autorisés :

a) à pénétrer librement sans avertissement préalable, à toute heure du jour et de la nuit, dans tout établissement assujetti au contrôle de l'inspection ;

b) à pénétrer de jour dans tous les locaux qu'ils peuvent avoir un motif raisonnable de supposer être assujettis au contrôle de l'inspection ;

c) à procéder à tous examens, contrôles ou enquêtes jugés nécessaires pour s'assurer que les dispositions légales sont effectivement observées, et notamment :

i - 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 ;

ii - à demander communication de tous livres, registres et documents dont la tenue est prescrite par la législation relative aux conditions de travail en vue d'en vérifier la conformité avec les dispositions légales et de les copier ou d'en établir des extraits ;

iii - à exiger l'affichage des avis dont l'apposition est prévue par les dispositions légales ;

iv - à prélever et à emporter aux fins d'analyse des échantillons des matières et substances utilisées ou manipulées, pourvu que l'employeur ou son représentant soit averti que des matières ou substances ont été prélevées et emportées à cette fin.

2. A l'occasion d'une visite d'inspection, l'inspecteur devra informer de sa présence l'employeur ou son représentant, à moins qu'il n'estime qu'un tel avis risque de porter préjudice à l'efficacité du contrôle."

même que les articles 17 et 18 de la loi du 2 novembre 1892 traitent du recrutement et de l'organisation du service d'inspection du travail.

Deux articles de la convention 81 méritent par contre un examen plus attentif : l'article 15 et l'article 17. Le premier dispose en effet :

“Sous réserve des exceptions que la législation nationale pourrait prévoir, les inspecteurs du travail :

a) n'auront pas le droit d'avoir un intérêt quelconque direct ou indirect dans les entreprises placées sous leur contrôle ;

b) seront tenus, sous peine de sanctions pénales ou de mesures disciplinaires appropriées, de ne point révéler, même après avoir quitté leur service, les secrets de fabrication ou de commerce ou les procédés d'exploitation dont ils peuvent avoir eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions ;

c) 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.”

Les premier et deuxième alinéas ne soulèvent aucune difficulté, puisque la première interdiction est inscrite dans le code pénal qui, dans son article 175-1, sanctionne toute forme d'ingérence et dans le statut général de la fonction publique, qui interdit aux agents de l'Etat toute autre activité professionnelle, sauf autorisation exceptionnelle (articles L. 324-1 et L. 324-4 du code du travail) et que la seconde était déjà inscrite à l'article 20 de la loi du 2 novembre 1892 (et actuellement reprise à l'article L. 611-11 du code du travail, qui renvoie en outre expressément aux dispositions du code pénal relatives à l'obligation de discrétion professionnelle).

Par contre, l'application du troisième alinéa, obligation fréquemment rappelée par les instructions ministérielles <sup>(7)</sup> soulève des difficultés dès lors que l'inspecteur du travail ne voit pas son intervention limitée à certains domaines mais que celle-ci s'étend à l'ensemble d'un droit qui, lui-même, prétend régir la totalité du champ des relations individuelles et collectives de travail.

L'article 17 de la convention n° 81 stipule, dans son deuxième alinéa :

“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.”

Dès 1892, les instructions adressées aux agents de l'inspection du travail rappelaient tout à la fois la rigueur nécessaire dans l'application

---

(7) En dernier lieu la circulaire du 15 février 1989.

de la loi et la capacité de l'inspecteur d'apprécier l'opportunité de dresser procès-verbal <sup>(8)</sup>. Le souci de parvenir à une exacte application du droit, tout en laissant une grande latitude à l'inspecteur quant à la saisine du parquet, répond à la préoccupation de la convention, plus de cinquante ans avant. Mais outre que cette pratique est contestée par certains <sup>(9)</sup>, elle est contraire aux dispositions du code de procédure pénale, dont l'article 40 impose aux fonctionnaires de porter à la connaissance du parquet les délits qu'ils auraient pu constater dans l'exercice de leurs fonctions. Cette disposition du droit pénal, qui consacre ainsi la distinction entre contraventions (qui ne portent pas atteinte gravement à l'ordre public et que les fonctionnaires de contrôle ont la liberté de signaler ou non à l'autorité judiciaire) et délits se trouve donc en contradiction avec la pratique administrative consacrée par la loi internationale. Aussi cette capacité d'appréciation se trouve-t-elle au cœur du débat sur l'indépendance de l'inspection du travail et son efficacité, au même titre que les questions relatives à l'organisation du service d'inspection, à la participation des inspecteurs à l'ensemble des tâches dévolues aux services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, aux pouvoirs dévolus à la hiérarchie et au rôle joué par les représentants de l'Etat dans les régions et les départements.

En conclusion de ce premier développement, nous constatons que la convention n° 81 contient deux types de prescriptions :

– d'une part, des règles expresses relatives au droit d'entrée dans les entreprises, le traitement des plaintes et la discrétion obligée, les obligations des employeurs et leur sanction ;

– d'autre part, des dispositions relatives à un objectif que doivent atteindre les Etats membres et que ceux-ci doivent donc transférer dans leur droit interne.

Les premières n'ont fait que confirmer des règles déjà adoptées par le législateur français ou les pratiques administratives <sup>(10)</sup>, alors que la transcription des secondes, sous quelque modalité que ce soit, ne peut se faire que dans le respect des diverses exigences du droit interne et nécessitera une constante recherche de cohérence.

---

(8) Cf. instructions générales du 19 décembre 1892 : "[...] lorsque l'établissement n'a pas encore été inspecté, il est loisible de ne pas user de rigueur à la première visite, sauf dans le cas de mauvais vouloir évident ou d'accident résultant de l'inobservation de la loi" ; de même dans les instructions générales du 22 mars 1894 : "l'inspecteur [...] pourra, après un ou deux avertissements demeurés sans effet, dresser procès-verbal".

(9) Voir notamment les critiques fréquentes formulées dans la *RPDS*, notamment à l'occasion de la publication du rapport annuel destiné au BIT en application des articles 20 et 21 de la convention et également *Droit social* n° 7-8/1984.

(10) Il en va de même en ce qui concerne les obligations des inspecteurs du travail en ce qui concerne l'information de l'administration centrale, comme le montre la comparaison des dispositions des articles 19 et 20 de la convention et des articles R. 611-1 à R. 611-3 du code du travail, qui ne font que reprendre celles de l'article 21 de la loi du 2 novembre 1892.

## ***Difficile compatibilité des règles de droit et obligation de discrétion***

Il est nécessaire de dresser un état des règles que doit respecter l'inspecteur du travail en cette qualité, mais également en tant que fonctionnaire apportant son concours aux tribunaux répressifs et en tant qu'autorité administrative ou, plus simplement, fonctionnaire de l'Etat. Les interventions du fonctionnaire du corps de l'inspection du travail prennent des formes variables :

- rappel du droit applicable, quelle que soit sa source (loi, règlement, convention) et sa sanction (pénale ou civile), ce qui correspond à la pratique des observations ou à la notion d' "avertissement" dans la convention n° 81 ;

- conseil dans l'application de normes techniques ou juridiques ;

- actes administratifs, définissant les modalités d'application de la norme juridique (décisions) ou préalables à l'application de cette norme (mises en demeure) ;

- procès-verbaux et rapports transmis au procureur de la République ;

- saisine du juge des référés ;

- conclusion de conventions avec les entreprises ou délivrance d'un agrément.

En conséquence, l'action de l'inspecteur est régie par des textes multiples, essentiellement :

- la législation du travail, qui définit les règles régissant les relations entre employeurs et salariés, considérés individuellement ou collectivement, leur sanction, les modes d'intervention de l'Etat au bénéfice des employeurs et des salariés ou assimilés, les attributions des inspecteurs du travail ;

- le code pénal et le code de procédure pénale, notamment les articles 11 et 40 du code de procédure pénale, mais aussi l'ensemble de leurs dispositions relatives à la constatation des infractions par les fonctionnaires spécialisés et à l'instruction ;

- le code des tribunaux administratifs, qui fixe les règles d'une procédure reposant sur le principe du contradictoire.

Pourront également trouver application les codes de la sécurité sociale et de procédure civile, mais surtout les lois du 7 juin 1951 sur l'information statistique, du 8 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés, du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs et du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs et le décret du 28 novembre 1983 sur les relations entre l'administration et les usagers.

Chacun de ces textes a sa logique propre et il n'est pas toujours facile d'abord de dire s'ils s'appliquent, et dans quelle mesure, aux actions d'inspection du travail et ensuite comment ils peuvent se combiner entre eux et avec l'obligation de discrétion.

On pourrait penser que le fait que les services chargés de l'inspection du travail ont également en charge la mise en œuvre de la politique d'emploi et de formation professionnelle <sup>(11)</sup> est à l'origine de cette difficulté. En réalité, cette circonstance ne joue que faiblement. Les interventions en matière d'emploi et de formation professionnelle sont bien circonscrites, et leurs modalités répondent à une logique simple, qui exclut toute difficulté d'interprétation dans la procédure à suivre et dans les règles de contentieux applicables, qu'il s'agisse d'actions au bénéfice des individus ou des entreprises et quel que soit leur caractère, économique ou juridique. Il s'agira toujours de l'instruction d'une demande suivant les modalités habituellement retenues, et il n'existera très généralement aucun conflit d'intérêt entre l'employeur et les salariés ou leurs représentants de nature à en rendre plus difficile l'appréciation.

Les difficultés rencontrées dans l'exercice de la fonction d'inspection du travail par les agents concernés, à l'origine du malaise ou du "blues" signalé par certains <sup>(12)</sup>, ne font que traduire les contradictions, au moins relatives, qu'a secrétées l'évolution de la législation.

La convention n° 81 ne traite que de l'inspection des conditions de travail proprement dites (hygiène et sécurité et plus largement santé au travail, durée du travail, emploi des femmes et des enfants, salaires éventuellement). Dans ces conditions, les modalités d'intervention sont bien définies et les obligations de l'inspecteur comme celles de l'employeur sont claires. L'obligation de discrétion (ne pas faire état, non seulement du nom du plaignant éventuel, mais, bien plus, de l'existence même d'une plainte) s'applique sans difficulté <sup>(13)</sup>. Dès

---

(11) Cette situation n'est pas contraire à la convention n° 81, qui prévoit expressément dans son art. 3 que les inspecteurs peuvent se voir chargés d'autres tâches. Le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 3 juillet 1981 (CGT des affaires sociales) a validé les dispositions du décret du 24 novembre 1977, relatif à l'organisation des services extérieurs du travail et de l'emploi dans les termes suivants : "Il ne résulte de l'examen, ni des articles L. 611-1 et suivants et R. 611-1 et suivants du code du travail, ni du décret du 21 avril 1975 portant statut particulier de l'inspection du travail, ni de la convention n° 81 concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce adoptée par la Conférence internationale du travail, ratifiée par la loi du 10 août 1950 et régulièrement publiée, que ces dispositions aient limité les attributions des inspecteurs du travail à la tâche exclusive du contrôle de la législation et la réglementation du travail dans les entreprises ; qu'ainsi le décret du 24 novembre 1977 a pu légalement énumérer au nombre de missions entrant dans la compétence des services extérieurs du travail et de l'emploi la "mise en œuvre de la politique de l'emploi" et de la "formation professionnelle" et "l'amélioration des relations du travail" en sus de la tâche de contrôle définie ci-dessus."

(12) Malaise antérieur à la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, trop souvent évoquée, comme le montre le rapport de la réunion tripartite d'évaluation du Bureau international du travail, précédemment cité, qui s'appuie notamment sur les travaux effectués en 1978-1979 par M. Bodiguel.

(13) Cette obligation avait été soulignée par l'administration centrale française dès 1901 (lettre ministérielle du 15 novembre 1901).

lors que, par suite notamment du poids trop faible des organisations professionnelles, difficilement en mesure de faire respecter le droit d'origine étatique ou conventionnelle dans les entreprises de petite taille, et de la lenteur des procédures judiciaires, l'inspecteur du travail acquiert une compétence générale (lois des 5 juillet 1972 et 13 novembre 1983) et est sollicité pour intervenir à toutes les étapes de la conclusion, de l'exécution et surtout de la résolution du contrat de travail, comment pourra-t-il répondre aux diverses sollicitations qui lui sont faites, aux demandes que pourra lui faire l'institution judiciaire, aux enquêtes qui lui sont demandées sans jamais enfreindre l'une ou l'autre des règles qui doivent régir son action ?

Quelques exemples peuvent nous éclairer.

L'inspecteur, saisi d'une plainte concernant salaire ou durée du travail, n'a comme moyens de contrôle que ceux que lui donne la loi : droit d'entrer dans l'établissement à toute heure, même de nuit ; horaire de travail affiché ou reconnu par l'employeur ; livre de paie et éventuellement documents annexes ou préparatoires. Si le salarié a fait état de pratiques irrégulières, comment les démasquer à partir de ces simples documents sans dévoiler l'origine de la plainte ? A l'évidence, cela sera difficile et exigera une enquête minutieuse et plusieurs contrôles à l'improviste pour confondre l'employeur. Même alors, comment faire donner à chacun son dû, surtout si le salarié, comme c'est généralement le cas, a quitté l'entreprise ?

Et ensuite, si le conseil des prud'hommes est saisi, comment respecter l'obligation de discrétion professionnelle et, comme le demandent les instructions ministérielles <sup>(14)</sup>, refuser tout témoignage comme le permet l'article 206 du code de procédure civile ?

Nous avons évoqué plus haut la contradiction existant entre la liberté d'appréciation reconnue à l'inspecteur par l'article 17 de la convention n° 81 et l'article 40 du code de procédure pénale. La prééminence de la fonction de prévention sur la fonction de répression permet de justifier cette contradiction, tant du moins que l'infraction n'est pas répétée ou le risque réalisé. Mais peut-on adopter la même attitude dans le cas contraire <sup>(15)</sup> ? Dans ce cas, l'inspecteur devra au moins répondre à toute demande du juge avec diligence.

Il en va de même lorsque la loi lui impose de collaborer avec d'autres services répressifs : services fiscaux, services douaniers, services de

---

(14) Circulaire du 15 février 1989, relative à la discrétion professionnelle et à l'indépendance de jugement. Il est difficile ici de ne pas évoquer l'inculpation en 1988 d'un contrôleur du travail pour violation du secret professionnel. Cet agent avait donné un renseignement concernant une infraction relevée à l'encontre d'un employeur, renseignement utilisé dans une instance civile. La Cour de cassation a estimé, sans se prononcer au fond, que l'infraction éventuellement retenue à la charge du contrôleur était de toute façon couverte par loi d'amnistie de juillet 1988.

(15) C'est pourtant la solution retenue par la circulaire du 14 juin 1967 relative à la conduite des enquêtes et à l'établissement des rapports concernant les accidents, qui renvoie à la "liberté d'appréciation de l'inspecteur du travail quant à l'opportunité d'un procès-verbal".

police, comme le prévoient le code des procédures fiscales (article 83), le code des douanes (article 64 A) ou le code du travail lui-même (article L. 324-13 relatif au travail clandestin). La convention n° 81 en dispose d'ailleurs ainsi puisqu'elle envisage dans son article 15 les exceptions à la règle de discrétion professionnelle édictées par la loi interne.

Il est également des cas où l'inspecteur du travail a eu à connaître, en tant qu'autorité administrative, d'une affaire dont est ultérieurement saisi le juge, soit que la décision fasse l'objet d'un contentieux, soit qu'une autre voie soit mise en œuvre par l'une des parties. Il en sera ainsi lorsque le juge pénal, saisi par l'employeur d'une malversation reprochée à un salarié protégé, demandera à l'inspecteur d'explicitier les raisons qui l'ont fait douter de la réalité des faits. Certaines des déclarations recueillies oralement par l'inspecteur ne pourront être citées, même anonymement, dans un débat contradictoire.

La commission d'accès aux documents administratifs a admis, dans l'affaire Souchon, qu'un rapport faisant état de telles déclarations ne soit pas fourni à l'employeur <sup>(16)</sup>, mais cette attitude est plus difficile à tenir devant le juge.

En outre, les règles de confidentialité doivent-elles être toujours respectées, alors que bon nombre de parquets sont tentés de ne poursuivre que dans les cas où l'action de l'administration a fait suite à une plainte, individuelle ou collective <sup>(17)</sup> ?

Les dispositions relatives à la transparence administrative seront d'application délicate puisque l'inspecteur du travail agira tantôt en fonctionnaire répressif, tantôt comme autorité administrative, tantôt en conciliateur amiable dans le cadre de sa mission générale d'information, de prévention, de conciliation des litiges individuels ou collectifs, qu'ils revêtent une forme ouverte ou larvée.

Les lois du 17 juillet 1978 et du 11 juillet 1979 font largement appel à la notion de public et, comme le décret du 28 novembre 1983, à celle d'usager. Celles-ci peuvent paraître claires. En fait, il n'en est rien, car l'administration du travail remplit des fonctions fort différentes, en rapport avec des publics divers.

---

(16) L'article 5 de l'arrêté du 12 mars 1986 fixant la liste des documents administratifs qui ne peuvent être communiqués au public précise que ne peuvent être communiqués, parce que "portant atteinte à un secret protégé par loi", les documents révélant l'origine des plaintes relatives à "la méconnaissance par un employeur des dispositions du droit du travail". Il est à noter que cet article ne figurait pas dans le texte proposé par le ministre du Travail et a été ajouté par la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), sur proposition de son rapporteur, en contradiction avec les règles généralement retenues par la CADA : le principe du contradictoire doit s'effacer devant les règles posées par la loi internationale dans l'intérêt des travailleurs.

(17) Les instructions ministérielles (en dernier lieu circulaires du 14 mars 1986 sur les procès-verbaux et du 15 février 1989 sur l'indépendance de jugement) répondent affirmativement. La pratique des agents peut être différente.

Il peut s'agir d'une réponse à des demandes individuelles émanant de travailleurs n'ayant pas de contrat de travail ou sollicitant une autorisation administrative leur permettant de conclure un contrat : admission au bénéfice d'une aide individuelle (emploi, formation), reconnaissance de travailleur handicapé, admission sur le marché du travail national... Ici, nous nous trouvons dans la situation classique de l'administration ayant à répondre à la demande d'un citoyen ou d'un résident désirant bénéficier d'une disposition législative ou réglementaire. La règle du contradictoire, l'exigence de transparence s'appliquent sans difficulté. L'énumération des principales situations concernées montre qu'il ne s'agit jamais, ou quasiment jamais, d'actions de contrôle de la législation du travail au sein des entreprises.

Mais il peut également, c'est le cas le plus fréquent en matière d'inspection du travail proprement dite, s'agir d'une situation dans laquelle les intérêts de l'employeur et des salariés ne coïncident pas.

Pour l'inspecteur du travail, l'usager est normalement l'employeur. Seul celui-ci peut en effet se prévaloir des dispositions de la loi du 11 juillet 1979 et de celles du décret du 28 novembre 1983 puisqu'il est le seul à devoir saisir l'inspecteur en application des dispositions du code du travail <sup>(18)</sup>. Les intérêts du salarié sont seulement ceux d'un tiers concerné.

Quelle sera alors la réaction du salarié ou de son représentant, à l'origine de nombre d'interventions de l'inspecteur et qui attend légitimement que l'administration chargée du contrôle de l'application de la législation du travail lui réponde ? Il lui sera difficile d'admettre que le résultat des investigations de l'inspecteur ne lui soit pas toujours communicable ou que certaines informations ne soient accessibles qu'à certaines catégories de représentants et non à d'autres, compte tenu de la spécificité des diverses formes de représentation du personnel <sup>(19)</sup>.

Comme on le voit, l'étendue du champ d'intervention de l'inspection, la diversité des formes que revêt son action, comme la diversité des sanctions des règles de la législation du travail et par voie de conséquence l'éclatement du contentieux devant des juridictions et suivant des procédures différentes permettent difficilement à l'inspecteur de tenir en permanence un langage unifié tant vis-à-vis du juge que vis-à-vis des employeurs, usagers au sens du décret du 28 novembre 1983 et principaux bénéficiaires des lois des 17 juillet 1978 et 11 juillet 1979, ou des salariés bénéficiaires de son action.

---

(18) La circulaire du 28 septembre 1987 relative à la motivation des actes administratifs, comme précédemment celle du 10 janvier 1980, adopte d'ailleurs cette solution. Une seule exception est faite : celle de décisions relatives au licenciement des salariés protégés. Mais dans ce cas le fonctionnaire se comporte en véritable juge de la rupture du contrat, dont le juge administratif pourra s'approprier ou non la décision. Le fait que l'inspecteur puisse quelquefois être saisi par l'une ou l'autre des parties (article L. 433-2 du code du travail notamment) ne modifie pas cette analyse.

(19) La circulaire du 27 juillet 1990 a rappelé aux inspecteurs la nécessité de respecter sur ce point les distinctions voulues par le législateur.

## ***Organisation administrative et attributions propres des inspecteurs du travail***

Il est fréquent d'entendre évoquer les "pouvoirs propres" de l'inspecteur du travail en même temps que le "rôle quasi juridictionnel" de ces fonctionnaires. Il convient de poser une double question : que recouvre cette notion et quels sont les contours exacts de ces attributions, d'abord ; la situation actuelle a-t-elle son fondement dans la loi internationale, en totalité ou en partie, ensuite ?

Avant toute chose, il nous faut d'abord traiter de la situation de la fonction d'inspection du travail dans le cadre de l'organisation administrative générale des services de l'Etat. Dès sa création, l'inspection du travail s'est constituée de façon autonome et n'a jamais relevé de l'autorité préfectorale. Cette autonomie de fonctionnement a été consacrée par les décrets des 14 mars 1964 et 10 mai 1982 relatifs aux pouvoirs des préfets et à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et les régions et n'est pas remise en cause par le décret du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration. Le fait que le même service remplisse des tâches relevant de la fonction d'inspection de la législation du travail, suivant la terminologie employée en 1964 ou constituant des actions d'inspection du travail, suivant les termes utilisés en 1982, et d'autres n'en relevant pas ne fait en rien obstacle à un exact fonctionnement des services. La circulaire du 12 juillet 1982 et la jurisprudence du Conseil d'Etat donnent toute précision utile en ce qui concerne l'étendue du champ échappant à la compétence du préfet. De ce dernier relève l'application des dispositions du code du travail relatives aux actions engagées au profit des entreprises et des travailleurs pour favoriser leur adaptation à l'évolution économique et technologique. Les fonctionnaires chargés de l'inspection du travail sont seuls chargés de l'application des dispositions relatives au contrôle des conditions de travail et des modalités d'exécution des relations de travail, mais aussi de celles qui, dans le droit du travail, concernent le fonctionnement interne de l'entreprise et les garanties que le législateur donne aux salariés occupés, relatives notamment à l'élaboration des mesures sociales liées au licenciement pour motif économique.

Il convient maintenant d'examiner l'organisation et le fonctionnement des services d'inspection du travail, et plus particulièrement de ceux relevant du ministre du Travail, qui couvrent quelque 90 % des salariés titulaires d'un contrat de travail et bénéficiaires des dispositions du livre VI du code du travail.

La loi du 2 novembre 1892 a de façon explicite englobé sous le terme d'inspecteurs, aussi bien les inspecteurs divisionnaires que les

inspecteurs départementaux, qui constituaient alors les deux grades du corps <sup>(20)</sup>. Les instructions générales du 19 décembre 1892 sont formelles sur ce point : les inspecteurs divisionnaires ont les mêmes pouvoirs que les inspecteurs départementaux, qu'il s'agisse du droit d'entrée dans les établissements ou de leur capacité à notifier des mises en demeure ou dresser des procès-verbaux. Ils exercent un véritable pouvoir hiérarchique, examinant les procès-verbaux des inspecteurs et jugeant de leur opportunité et se réservent les contrôles les plus difficiles et les enquêtes les plus délicates <sup>(21)</sup>.

L'organisation administrative du service et ses modalités de fonctionnement interne ne connaîtront pas de modification notable jusqu'à la veille de la Seconde Guerre mondiale. A partir de 1938, la préparation de la mobilisation industrielle, les attributions nouvelles confiées aux inspecteurs divisionnaires du travail, nommés en 1941 directeurs régionaux de la main-d'œuvre <sup>(22)</sup>, d'une part, le développement de la législation du travail (ordonnance du 24 mai 1945, relative au contrôle de l'emploi, ordonnance du 25 février 1945 et loi du 16 mars 1946 relatives aux comités d'entreprise et aux délégués du personnel entre autres), d'autre part, ont modifié considérablement la situation des inspecteurs du travail au sein de l'administration sociale. Le corps de l'inspection du travail va fournir la totalité des cadres des nouveaux services et plus du tiers de son effectif sera fait désormais des directeurs régionaux et départemen-

---

(20) Article 18 de la loi du 2 novembre 1892 : "Les inspecteurs du travail sont nommés par le ministre du Commerce et de l'Industrie.

Ce service comprendra :

1° des inspecteurs divisionnaires ;

2° des inspecteurs ou inspectrices départementaux.

Les inspecteurs ou inspectrices départementaux sont placés sous l'autorité de l'inspecteur divisionnaire."

(21) Extraits des instructions générales du 19 décembre 1892 :

"[...] L'inspecteur divisionnaire dirige, contrôle et centralise le service des inspecteurs et inspectrices départementaux.

[...] Pour exercer utilement son contrôle, l'inspecteur divisionnaire visite un certain nombre d'établissements inspectés par les inspecteurs départementaux en vue de se rendre compte de la manière dont ces fonctionnaires ont accompli leur service ; il va même rejoindre ces derniers au cours d'une tournée pour visiter avec eux plusieurs établissements et leur donner, s'il y a lieu, les instructions nécessaires.

[...] Outre ce service de contrôle, l'inspecteur divisionnaire doit se réserver un certain nombre de visites particulièrement délicates et difficiles, par exemple celles à effectuer dans les établissements de l'Etat et dans certains établissements de bienfaisance, faire certaines enquêtes en cas d'accidents graves, voir les installations d'outillages nouveaux.

[...] Les procès-verbaux sont dressés soit par les inspecteurs divisionnaires, soit par les inspecteurs ou les inspectrices départementaux ; mais ces derniers doivent toujours soumettre leurs procès-verbaux à l'inspecteur divisionnaire qui les vise et apprécie s'il y a lieu ou non d'en saisir le parquet.

Tout procès-verbal dressé par l'inspecteur départemental doit être envoyé dans les trois jours à l'inspecteur divisionnaire. Si celui-ci estime qu'il y a lieu d'y donner suite, il en saisit le parquet dans un délai de quinze jours au plus."

(22) Créées durant l'Occupation, les directions départementales sont définitivement organisées par le décret du 27 avril 1946 relatif aux services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre. La mise en place des statuts des personnels se fera progressivement jusqu'au début de la décennie suivante.

taux <sup>(23)</sup>. Par ailleurs, la création du corps des contrôleurs du travail en 1941 fait que le contrôle des entreprises est désormais assuré par des agents de statut différent, alors que la création, de courte durée, d'inspecteurs adjoints dans l'immédiat avant-guerre n'avait pas remis en cause l'unité du corps ni l'organisation des services.

Dorénavant, les agents du grade d'inspecteur, chargés dans leur quasi-totalité d'une section d'inspection du travail, sont insérés dans une direction départementale aux attributions plus vastes et dont les sections d'inspection ne constituent que l'un des éléments, le plus faible en effectifs. Plusieurs facteurs vont jouer pour assouplir, voire dissoudre quelquefois, le lien hiérarchique existant entre directeur départemental et inspecteur, facteurs d'ordre statutaire, administratif et juridique.

Le grade de directeur départemental n'existe statutairement qu'avec le décret du 20 octobre 1950, même si l'emploi apparaît en 1944. Ce qui n'était qu'une fonction va devenir un grade, passage obligé dans la carrière alors que, durant plusieurs années, des agents de même grade ont exercé des fonctions différentes et subordonnées les unes aux autres.

L'organisation de l'administration centrale en deux directions – direction du travail, direction de la main-d'œuvre –, qui ne cessera qu'en 1955, entraînera sur le terrain une coupure très nette entre service de main-d'œuvre et sections d'inspection, d'autant que les personnels des uns et des autres seront durablement d'origines différentes (agents contractuels, auxiliaires ou temporaires des différentes composantes qui ont fourni leur personnel aux services de main-d'œuvre ; inspecteurs et contrôleurs recrutés par concours dans les sections d'inspection).

Enfin, l'évolution des attributions confiées aux agents du grade d'inspecteur va créer une situation nouvelle. L'inspecteur, outre sa fonction de contrôle et les fonctions annexes de conseil et de conciliation, se voit confier une fonction de décision. Ce rôle d'autorité administrative, qui lui permet de tenir compte dans l'application de la norme générale de la situation propre de l'entreprise ou de l'établissement <sup>(24)</sup> n'est d'ailleurs nullement en contradiction avec la loi internationale.

Se pose toutefois de façon cruciale le problème de l'exercice du pouvoir hiérarchique, pouvoir de substitution et surtout pouvoir de réformation, dès lors que la loi ne confie pas seulement à l'inspecteur le pouvoir de déroger dans d'étroites limites à quelques dispositions législatives ou réglementaires, mais lui laisse une large marge d'appréciation dans des domaines aussi délicats que la mise en place des institutions représentatives du personnel ou la rupture du contrat de travail des salariés, et notamment de ceux d'entre eux jouissant d'un statut particulier.

---

(23) Cette proportion atteindra 40 % des effectifs réels au milieu de la décennie soixante ; la crise de recrutement qui touche alors l'ensemble de la fonction publique frappe particulièrement l'inspection du travail.

(24) Voir notamment nos articles dans *Droit social* (n° 2/1976 et 7-8/1984).

Dès 1950, le Conseil d'Etat, constatant que le législateur n'avait énoncé aucune disposition particulière, jugeait que seul le ministre pouvait exercer le pouvoir hiérarchique à l'encontre des décisions des inspecteurs relatives au licenciement des salariés protégés <sup>(25)</sup>.

L'autorité hiérarchique immédiate s'est donc trouvée dessaisie de tout contrôle des décisions les plus sensibles alors que le nombre des dispositions du code du travail dont l'application exige l'intervention de l'administration augmentait et que la jurisprudence ne permettait plus à l'employeur de passer outre à la décision de l'inspecteur en saisissant le juge du contrat de travail <sup>(26)</sup>.

Dans le même temps, l'administration, prenant acte de l'article 17 de la convention n° 81, renonçait à sa position, encore réaffirmée en 1948 <sup>(27)</sup>, relative au contrôle des procès-verbaux par la hiérarchie.

Enfin, la codification de 1973, tenant compte de la distinction nouvelle entre législatif et réglementaire et écartant du code tout ce qui relevait de l'organisation administrative, a abandonné toute référence à la structure du corps de l'inspection du travail, contrairement à l'ancien article 100 du livre II, qui reprenait la rédaction de l'article 18 de la loi de novembre 1892 ("le service de l'inspection du travail comprend..."). Ainsi donc, tout a concouru à ce que les actions d'inspection du travail paraissent relever des seuls agents du grade d'inspecteur, sauf lorsque la loi en décidait expressément autrement : attribution de pouvoirs de décision aux inspecteurs par le législateur ; développement des tâches en matière d'emploi et de formation pour lesquelles les chefs de service régionaux et départementaux relèvent de l'autorité préfectorale ; interprétation de l'article 17 de la convention n° 81.

Tout cela explique que l'existence d'une ligne hiérarchique propre à l'inspection du travail aura une grande difficulté à être reconnue, malgré les dispositions du décret du 24 novembre 1977 relatif à l'organisation des services extérieurs du travail et de l'emploi, dont l'article 3 prévoit que les directeurs départementaux du travail et de l'emploi ont "autorité sur les sections d'inspection du travail [dont] ils orientent et coordonnent l'activité" et sont chargés des rapports avec les autorités judiciaires, sauf en ce qui concerne les procédures dont la mise en œuvre a été confiée par la loi aux inspecteurs. L'institution d'un pouvoir de réformation au bénéfice des directeurs régionaux (articles L. 122-38, L. 231-5.1, R. 212-11-1, D. 212-16) et le fait que le décret du 24 décembre 1987 ait confié à ces chefs de service la défense de l'Etat devant les tribunaux

---

(25) Conseil d'Etat Queralt (30 juin 1950).

(26) Arrêts "Perrier", Cour de cassation, 21 juin 1974 ; Conseil d'Etat SAFER d'Auvergne, 5 mai 1976.

(27) Circulaires des 27 novembre 1946 et 16 août 1948. La circulaire du 14 mars 1986, relative à l'établissement et au contrôle des procès-verbaux, adopte expressément la solution inverse, que l'on trouvait déjà exprimée, comme dit précédemment, dans la circulaire du 14 juin 1967.

administratifs saisis de recours contre les décisions des inspecteurs du travail conforteront certes cette ligne hiérarchique, mais au détriment peut-être des supérieurs immédiats des inspecteurs.

Toutefois, la liberté d'appréciation donnée aux inspecteurs du travail par l'article 17 de la convention n° 81 et le pouvoir de décision que leur confère la loi en certains domaines n'impliquent pas par eux-mêmes que l'organisation de leur activité ne relève pas d'une autorité hiérarchique. Bien au contraire, les dispositions de la convention internationale conduisent à ce que l'activité des inspecteurs s'inscrive dans un cadre suffisamment strict, de telle sorte que soit assurée une égale application de la loi dans l'ensemble des entreprises assujetties. Il apparaît logique que l'administration centrale et les échelons hiérarchiques régionaux ou locaux ne se contentent pas d'un contrôle de la qualité des visites et interventions diverses effectuées par les inspecteurs, mais leur fixent des objectifs qualitatifs et quantitatifs portant sur le nombre des entreprises, réparties par taille et activité économique qui doivent faire l'objet de visites ou la nature des dispositions législatives, réglementaires ou conventionnelles dont l'application doit être contrôlée de façon prioritaire. Il en est ainsi d'ailleurs dans la plupart des pays, et notamment ceux de la Communauté européenne et plus largement de l'OCDE et ce, que l'inspecteur du travail soit spécialisé et voit sa compétence limitée pour l'essentiel aux problèmes de santé au travail (inspection du travail de type anglo-saxon ou germanique) ou au contraire soit un généraliste (inspection du travail "à la française" comme en Espagne, en Grèce, en Italie ou au Portugal). L'établissement d'un programme strict de visites systématiques, le respect d'instructions déterminant les domaines prioritaires d'intervention, prenant en compte les branches professionnelles, la taille des entreprises ou les dispositions dont le contenu est le plus souvent ignoré ou violé, ne sont en rien contraires à l'article 17 de la convention qui n'a pour objet que de donner à l'inspecteur le choix des moyens qu'il entend mettre en œuvre pour parvenir à une exacte application de la loi.

Le mode d'organisation administrative retenu est de nature à favoriser plus ou moins cette solution. Le système français présente sur ce point deux originalités : découpage en sections des services départementaux d'inspection du travail ; existence du corps des contrôleurs du travail et de la main-d'œuvre.

L'existence et les attributions des sections d'inspection du travail ont été consacrées par le décret du 24 novembre 1977 précité qui est entré, beaucoup plus que le décret du 27 avril 1946, dans le détail de l'organisation des services. La section est considérée à l'article 2 dudit décret comme l'échelon normal d'intervention dans les entreprises, et son statut apparaît comme particulier au sein des services. Son originalité est par ailleurs confortée par le code du travail lui-même qui crée un lien permanent entre l'établissement et l'inspecteur chargé du secteur géographique où il est implanté, puisque l'article L. 620-5 impose à l'employeur

d'afficher non pas l'intitulé et l'adresse du service d'inspection du travail compétent, mais le nom de l'inspecteur <sup>(28)</sup>.

Seule la France a adopté un tel système en Europe occidentale. Dans tous les autres pays de la Communauté européenne, l'inspection du travail est organisée dans un cadre plus large, aucun lien permanent n'existant entre un établissement ou groupe d'établissements et un agent nommément désigné, cependant que l'exercice de certains pouvoirs de contrôle est souvent réservé aux chefs des circonscriptions territoriales <sup>(29)</sup>.

L'existence de ce lien a sans doute été un des facteurs à l'origine du développement de la fonction d'amiable conciliation ou de médiation informelle assumée par l'inspecteur du travail. Il n'est sans doute pas de nature à faciliter la cohérence dans l'activité des agents.

De même, la France est le seul Etat à avoir confié l'inspection de la législation du travail à deux corps de contrôle relevant l'un de la catégorie A, l'autre de la catégorie B de la fonction publique <sup>(30)</sup>. Certes le ministre du Travail a bien rappelé que seuls les agents du corps de l'inspection du travail, sous l'autorité desquels sont placés les contrôleurs, pouvaient être considérés comme des inspecteurs au sens de la convention n° 81, puisqu'ils étaient seuls à jouir de l'ensemble des attributions de la fonction d'inspection du travail et notamment des pouvoirs de décision, d'autorisation ou de dérogation prévus par la loi ou le règlement <sup>(31)</sup>. On peut craindre que dans la pratique le lien hiérarchique existant entre contrôleur et inspecteur soit fréquemment distendu et qu'ainsi il soit encore plus difficile de mettre en œuvre une action cohérente, alors même que tout le monde s'accorde sur l'importance d'une telle cohérence, particulièrement nécessaire à l'égard des petites et moyennes entreprises <sup>(32)</sup>.

---

(28) Il ne s'agit pas d'une disposition obsolète mais de la réécriture en 1985 d'un texte ancien (article 69 de la loi du 25 juillet 1985).

(29) Voir "Inspection du travail, portée, organisation et fonctionnement" (Conseil de l'Europe, 1967) et les différents rapports des missions organisées depuis 1982 par le comité des hauts responsables de l'inspection du travail, créé auprès de la direction générale V de la Commission des Communautés européennes.

(30) L'administration espagnole dispose également d'un corps des contrôleurs du travail, mais ceux-ci ont des pouvoirs limités et, notamment, ne sont pas compétents en matière d'hygiène et sécurité des travailleurs.

(31) Cf. déclaration du ministre du Travail, lors du débat sur les pouvoirs des contrôleurs du travail (modification des articles L. 231-4, L. 611-10, L. 611-12, L. 611-12-1), Journal officiel Assemblée nationale, 21 juin 1989, p. 2337).

(32) L'année européenne de la sécurité a encore mis en évidence l'importance d'une telle action, déjà reconnue depuis plusieurs années par la Commission des Communautés comme le montrent nombre des travaux engagés par la direction générale V, tels le symposium organisé à Athènes en octobre 1988. (Santé et Sécurité du travail dans les petites et moyennes entreprises - 6 au 8 octobre 1988).

Que pouvons-nous retenir de cette analyse rapide des pratiques de l'administration française du travail ? Sans doute que la convention n° 81 n'a joué qu'un rôle très secondaire dans la conception du système français d'inspection du travail, d'une part, qu'elle est malheureusement invoquée à tort par les agents de l'inspection du travail pour justifier certaines pratiques, d'autre part.

Le système français d'inspection du travail s'est constitué indépendamment de la convention et, pour la plus grande part, antérieurement non seulement à sa ratification mais même à sa conclusion. Il est caractérisé par le fait que les inspecteurs du travail ont un champ d'intervention qui coïncide avec celui d'une législation qui, elle-même, entend réglementer tous les aspects de la relation du travail et que les services déconcentrés dont ils forment l'ossature sont chargés également de la mise en œuvre de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle. Ce caractère généraliste de l'activité de l'inspecteur, longtemps discuté par les tenants d'une inspection spécialisée, est maintenant unanimement accepté comme est acceptée son appartenance à une administration dont le champ de compétence est plus vaste que la seule inspection des conditions de travail.

Comme on l'a vu, les pouvoirs et les obligations des inspecteurs ont été fixés par la loi interne ou ont été dégagés antérieurement à l'élaboration de la convention n° 81. Mais l'extension même du champ d'intervention des inspecteurs, les modalités d'intervention retenues qui placent souvent les agents au sein d'un réseau relationnel et privilégient la médiation, formalisée ou non, la diversité des règles juridiques régissant l'action administrative, qui obéissent chacune à leur logique propre, sont autant de facteurs d'émiettement de l'action des inspecteurs et de dissolution de tout lien hiérarchique. Il sera tentant alors d'en trouver la justification dans une lecture rapide et souvent fautive de la loi internationale.

## Dernier manuscrit

*Ce manuscrit de Claude Chetcuti corrigeant les épreuves de son intervention lors de la conférence-débat "De la fatalité à la prévention. Hygiène et sécurité et santé au travail. Plus d'un siècle d'évolution" organisée le 14 octobre 2009 par le groupe régional d'Ile de France du comité d'histoire, a été retrouvé après la publication des débats.*

Pour consulter cette publication :

<http://www.travail-solidarite.gouv.fr/le-ministere,149/le-comite-d-histoire,430/les-groupes-regionaux-du-comite-d,437/les-conferences-debats-du-groupe,11476.html>



a { C'est en effet de cinquante ans qu'il s'agit, au moins, puisque j'ai débuté en 1954 comme ~~contrôleur-adjoint~~, ~~quel~~ : l'époque ~~pour~~ appellation du grade de chef de la catégorie B et que c'est en ~~2001~~ 2001, à la retraite depuis plus de vingt ans que j'ai remis au ministère un rapport sur le statut des ~~instituteurs~~ inspecteurs du travail.

La situation que j'ai connue en Alsace en 1954 ou à Clermont-Ferrand en 1957 était assez proche de ce que l'on considère les conditions de travail de nos jours d'après les pratiques du service.

Le code du travail nous habitue aux grands entreprises mais il y a beaucoup d'autres situations. Lors de l'instauration des congés payés, en 1936, il fallait avoir travaillé un an et demi pour en bénéficier. En 1960, dans les usines du FORZ j'ai contrôlé un petit artisan, un sabotier, qui ne s'est pas vu cette première réduction : ses quatre années étaient sans interruptions et se trouvaient donc hors de la législation.

a { Depuis 1957, ~~la population~~ la population compte encore plus d'un quart d'actifs agricoles (30% au recensement de 1954), dans le monde agricole la notion de "métier" est encore dominante (FRIEDMANN vient de publier "Où va le travail allemand ?" et qui annonce le règne de l'O.S.), les grandes entreprises <sup>industrielles</sup> ~~industrielles~~ feraient encore de bons comptes pendant longtemps la majorité des salariés. On voit que ~~la~~ l'évaluation va être très rapide.

Cette évaluation va se retrouver dans les modifications que connaît la législation du travail,

notamment sur ce qui concerne "l'effigie et la notoriété" pour  
 repenser la terminologie utilisée. Pour une part, je  
 distinguais trois ~~types~~ périodes = la première qui s'étend  
 jusqu'en 1945; la seconde qui se situe <sup>au début des années 1980</sup> ~~entre~~ ~~1945~~ et le  
 6 décembre 1978 et les textes d'application, et le décret de 1979  
 concernant le médaille de travail; la dernière, qui s'exprime à  
 D. LEJEUNE, la ville -

En fait que' infection, puis direction de l'ingénieur au  
référé (en dernier lieu en Ile de France en 1981-1983), je  
n'ai connu que les deux premières périodes, mais  
il me semble que les réflexions qu'elles nous ont  
faites ont été très utiles.

La législation doit répondre à une triple exigence = RÉPARATION  
prévenir, sanctionner, réparer (REPARER). La réparation  
~~est~~ ~~pour~~ ~~une~~ ~~disposition~~ a un caractère ~~particulier~~  
forfaitaire mais l'assurance obligatoire contre  $\odot$ , la rend  
~~particulièrement~~ rapide et ~~est~~ automatique. Prévention et  
sanctions sont articulées sur les dispositions du droit  
commun = il s'agit simplement d'un droit ~~de~~ pénal  
spécial. Mais par "spécial" il faut entendre  
"spécialité" spécialité dans le contrôle de ce que l'on appelle  
aussi, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, "hygiène industrielle."  
Seule la procédure de mise en demeure dérogé <sup>partiellement</sup> aux règles du  
droit pénal qui exige que tous les éléments  
d'une infraction soient réunis à priori.

② Des accidents du travail  
des maladies professionnelles

Civil (réparation liée à la responsabilité sans faute  
de l'employeur) sont ~~de~~ déconnectés, mais  
très liés, pendant plus de vingt ans le système de  
l'assurance des maladies professionnelles restait ~~particulier~~  
fortement marqué par cette exigence de la législation  
du travail ~~sur~~ jusqu'à la reconnaissance de la maladie  
seule, jusqu'en  $\odot$ , liée à son inscription au tableau  
des maladies professionnelles.





Malgré les problèmes de l'application de la nouvelle réglementation

flexibilité

La loi du 25 octobre 1976, <sup>et 48 autres d'affiliés, comme</sup> comme le décret de 20 Mars 1979 veut donner un nouveau cadre à la réglementation avant que le législateur ne prenne le relais.

Dans les années 1980 trois fois d'autres difficultés émergent liées à l'industrialisation du travail et à son intensité, à la disparition de fonctions entre le dedans et le dehors (externalisation, sous-traitance, intégration dans un groupe, globalisation, mais aussi télétravail, informatisation des nouvelles fonctions d'infrastructure). On est loin de l'humain collectif et du contrôle d'un lieu de travail se conservant entre deux pôles de l'infrastructure que pose les fonctions et en un sens de changement d'effectif.

On assiste en même temps à une juridictionnalisation croissante de la société.

Faire à ces mouvements, comment réajuster l'adéquation du travail à la demande de la société et santé au T.

~~Après 1980~~

risque à long terme

l'urgence  
urgence  
N-1 R



Photo groupe régional d'Ile de France du comité d'histoire (octobre 2009)

## **Bibliographie sélective**



## Ouvrages et articles

- *Contribution à l'étude de l'évolution professionnelle des jeunes ouvriers qualifiés : enquête sur la corrélation entre le métier appris et le métier exercé.*

Echelon régional de l'emploi de la 5<sup>ème</sup> circonscription, Lille 1965.

- *Réflexions sur l'inspection du travail*

Droit social n° 2 février 1976.\*

- *L'inspection du travail et la prévention des accidents du travail*

Droit social n° 3 mars 1977.\*

- *Les licenciements économiques : la pratique administrative*

Droit social n° 2 février 1978.\*

- *Inspection de la législation du travail et contrôle de l'emploi*

Droit social n° 7-8 juillet-août 1983.\*

- *Brefs propos sur les modalités d'intervention de l'inspection du travail*

Droit social n° 7-8 juillet-août 1984.\*

- *La prévention des risques professionnels dans les PME*

Compte rendu synthétique du symposium européen des 6, 7 et 8 octobre 1988 à Athènes  
Claude Chetcuti-Christian Lenoir ; Echange Travail n°38 ; octobre décembre 1988.

- *Inspection du travail et législation européenne*

Interview de Claude Chetcuti et Raymond de Sars ; Echange Travail n°43 ; février avril 1990.

- *A propos de la convention 81*

La revue des Affaires sociales numéro spécial "Centenaire de l'inspection du travail" ;  
octobre décembre 1992.\*

- *L'évolution et organisation de l'administration centrale du ministère du travail (1887-1940)*

Claude Chetcuti-Marcel Le Noël ; Les cahiers du CHATEFP n° 1 octobre 1998.

- *La mise en demeure signe de contradiction en droit du travail*

Les cahiers du CHATEFP n° 2-3 ; janvier 2000.

- *Structures du ministère du travail depuis 1939*

Les cahiers du CHATEFP n° 2-3 ; janvier 2000.

- *Politique active de l'emploi et rénovation des services des services du travail et de la main d'œuvre dans les années 60*

Les cahier du CHATEFP n°4 septembre 2000.

-----  
\* articles reproduits intégralement dans ce cahier.

**- Pour une histoire du ministère du travail. Présentation du comité d'histoire**  
Claude Chetcuti-Gervaise Surzur ; Revue française des Affaires sociales; avril-juin 2001.

**- Du silence à la parole. Une histoire du droit du travail  
(des années 1830 à nos jours).**  
Jacques Le Goff  
Postface Claude Chetcuti ; Les Presses universitaires de Rennes. 2004.

**- L'État local dans les relations du travail : Le Nord-Pas de Calais (1841-1981)**  
Françoise Bosman-Claude Chetcuti-Jean-François Eck in *Les politiques du Travail (1906-2006)*, Les Presses universitaires de Rennes, 2006.

**- Le personnel et les structures du ministère du travail**  
Témoignage de Claude Chetcuti in *Les politiques du Travail (1906-2006)* ; Les Presses universitaires de Rennes ; 2006.

**- Un siècle de réformes sociales. Une histoire du ministère du travail 1906-2006**  
Boris Dänzer-Kantof, Veronique Lefebvre, Félix Torres; CHATEFP  
Introduction Michel Lucas  
Conclusion Claude Chetcuti  
La Documentation française ; 2006.

**- Pour un nouveau regard sur le ministère du travail**  
Les cahiers du CHATEFP n° 7 ; 2007.

**- L'administration du travail et les conflits collectifs : Citroën et Talbot''**  
Claude Chetcuti-Nicolas Hatzfeld, Travail et Emploi n°111 ; Centenaire du ministère du travail ; juillet-septembre 2007.

**- Une histoire du ministère du travail**  
Introduction Claude Chetcuti  
Pierre Bonnerue, Gilles Puech, Olivier Schimmenti ; CHATEFP 2008.

## **Rapports**

**- Rapport sur l'admission exceptionnelle au séjour des demandeurs d'asile déboutés : application de la circulaire du 23 juillet 1991**  
IGAS, 1992.

**- Éléments d'une déontologie de l'inspection du travail**  
IGAS, 1992.

**- Rapport sur la réforme des procédures d'acquisition de la nationalité française**  
IGAS, 1992

**- Harmonisation des statistiques européennes d'accidents du travail**  
IGAS, 1993.

**- Rapport sur la situation des maîtres-auxiliaires étrangers**  
IGAS 1994.

**- Traitement du contentieux né des décisions prises dans le domaine de compétences de directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle**  
IGAS 1995.

**- Rapport sur la situation des travailleurs frontaliers au regard de la protection sociale**  
IGAS, 1995.

**- Note sur une première approche des équipes de direction des DDTEFP,**  
IGAS 1995.

**- Réforme du statut des médecins-inspecteurs du travail.**

Claude Chetcuti-Daniel Furon

Rapport présenté à Madame la ministre de l'emploi et de la solidarité

Mars 2001.



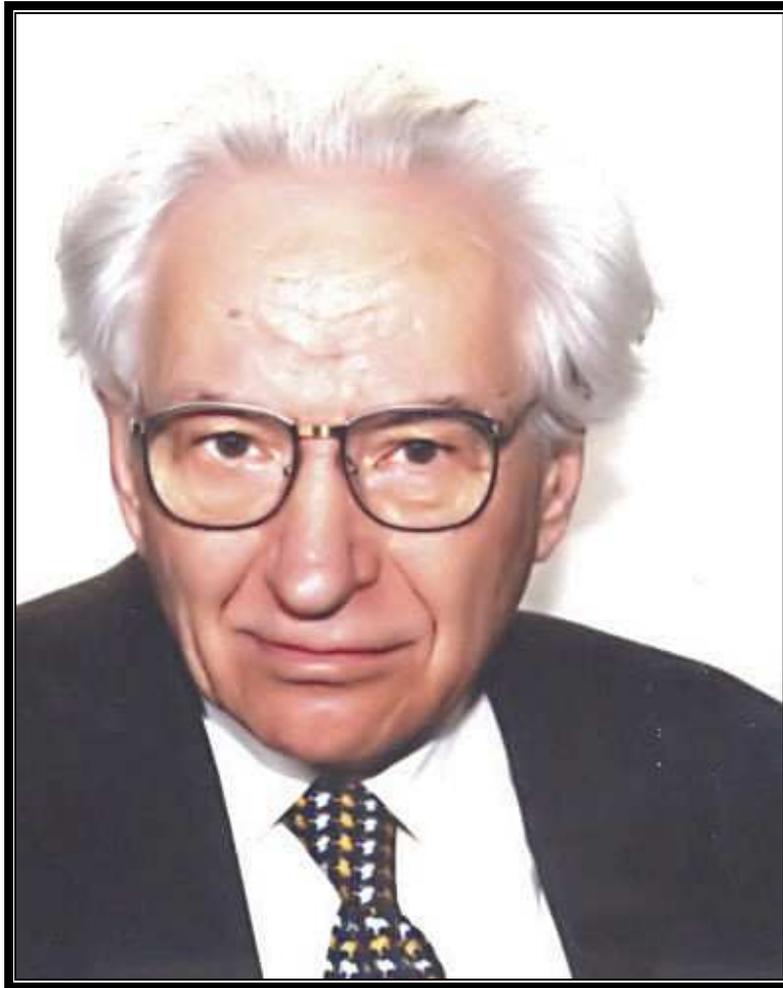


Photo DICOM

## **Remerciements**



### ***Le Comité d'histoire remercie :***

- les collègues et amis qui ont bien voulu apporter leur témoignage,*
- la revue "Droit social" et "la Revue française des affaires sociales" qui l'ont autorisé à reproduire les articles rédigés par Claude Chetcuti,*
- la délégation à l'information et à la communication, la DIRECCTE du Nord-Pas de Calais, ainsi que le groupe régional du comité d'histoire d'Ile de France qui lui ont fait parvenir les photos illustrant ce cahier ainsi que le manuscrit reproduit p.115.*



## **Publications du CHATEFP**



**OUVRAGES PUBLIES**

***Un siècle de réformes sociales - Une histoire du ministère du travail 1906-2006***

Boris Dänzer-Kantof, Véronique Lefebvre, Félix Torres

avec le concours de Michel Lucas,

La Documentation française, Paris, octobre 2006,

ISBN : 2-11-006264-9, 35 €

\*\*\*

***1906-2006 centenaire du ministère du travail.***

Catalogue de l'exposition présentée pour la célébration du centenaire du ministère du travail le 25 octobre 2006 au Carrousel du Louvre.

Réalisée par Pierre Bonnerue, Gilles Puech et

Olivier Schimmenti du collectif ENTRE VOUS

\*\*\*

***Une histoire du ministère du travail***

Plaquette réalisée en 2008 à l'occasion de la

Présidence française de l'Union européenne. par Pierre Bonnerue, Gilles Puech et

Olivier Schimmenti du collectif ENTRE VOUS

\*\*\*

***Inspecteurs et inspection du travail sous la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> République***

sous la direction de Jean-Louis Robert,

La Documentation française, Paris, mars 1998; 36,60 €.

\*\*\*

***Passer les cols, franchir les Alpes :***

***les « Campagnes » d'un bâtisseur de routes sous le 1<sup>er</sup> Empire***

Mémoires de Grégoire Anselme Perrin publiées sous le parrainage du Comité d'histoire de l'équipement, des transports et du logement, du Comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de la Savoie.

« La fontaine de Siloé » 73801 Montmelian - juin 2002. 19 €

\*\*\*

**Aux Presses Universitaires de Rennes :**  
**Collection " Pour une histoire du Travail" :**

*Quarante ans Place Fontenoy,*

par Pierre Fournier, inspecteur général honoraire des Affaires sociales (1923-2006),  
octobre 2006 ISBN : 2-7535-0326-5. 16€.

\*\*\*\*

*Le ministère du travail et de la sécurité sociale de la Libération au début de la  
V<sup>ème</sup> République*

par Bruno Béthouart, professeur d'histoire contemporaine  
à l'Université du littoral Côte d'Opale.  
octobre 2006 ISBN : 2-7535-0327-3. 22€.

\*\*\*

*Les politiques du travail (1906-2006) : acteurs, institutions, réseaux  
(livre issu du colloque scientifique international  
organisé à Paris les 18 et 19 mai 2006)*

sous la direction d'Alain Chatriot, chargé de recherche au CNRS, CRH-AHMOC, Odile  
Join-Lambert, chercheur à l'IRES, Vincent Viet, chargé de mission à la MiRE, DREES,  
membres de la commission scientifique du CHATEFP.  
ISBN : 978-2-7535-0392-2. 28€

\*\*\*\*

*L'office du travail 1891-1914.  
La République et la réforme sociale  
par Isabelle Lespinet-Moret,*

maître de conférences en histoire (université Paris X),  
membre de la commission scientifique du CHATEFP  
ISBN : 978-2-7535-0445-5. 19 €

\*\*\*

Avec le soutien du ministère du travail :  
**Cultures du risque au travail et pratiques de prévention  
La France au regard des pays voisins**

Sous la direction de Catherine Omnès, membre de la commission scientifique  
et Laure Pitti  
ISBN : 978 2 7535 0813 2

## PÉRIODIQUES

### «Études et documents pour servir à l'histoire de l'administration du travail»

#### Cahier n°1

octobre 1998

Évolution et organisation de l'administration centrale du ministère : 1887 - 1940 :

- gestation difficile d'un ministère attendu ;
- évolution des structures du ministère du travail ;
  - le budget ;
- les personnels d'administration centrale et leur recrutement ;
  - l'appareil statistique du ministère du travail (1887-1940) ;
- dénominations successives des départements chargés du travail et tableau chronologique des ministres.

#### Cahier n°2-3

avril 2000

La D.R.T. a cent ans ;

- histoire des textes concernant le placement ;
- évolution des textes concernant les conventions collectives ;
  - les origines du décret du 8 janvier 1965 ;
- l'hygiène et la sécurité en Alsace-Lorraine, l'exemple du bâtiment ;
- l'inspection du travail et les débuts de la prévention des risques spécifiques ;
  - structure de l'administration du travail depuis 1939.

#### Cahier n° 4

septembre 2000

- La journée des huit heures ;
- la formation professionnelle dans le code du travail ;
- politique active de l'emploi et rénovation des services, années 60 ;
  - du code civil au droit spécifique ;
- droit des accidents du travail et règlement d'atelier au XIXème.

#### Cahier n° 5

mai 2001

- les origines du CHSCT ;
- les CHS des années 50 et 60 ;
  - la naissance mouvementée du repos hebdomadaire ;
- conditions de travail et mouvement ouvrier (1836-1918) ;
  - les circulaires Millerand de 1900 ;
- rapports des préfets de Vichy relatifs aux questions du travail.

**Cahier n° 6**

**janvier 2003**

- rapports des préfets de Vichy relatifs aux questions du travail, emploi et formation professionnelle ;
- point de vue des inspecteurs du travail parisiens sur la main-d'œuvre étrangère à la veille de la Grande guerre.

**Cahier n°7**

**mars 2007**

- pour un nouveau regard sur le ministère du travail
  - l'entrée de la direction du travail dans les relations internationales à travers la naissance du droit international du travail
  - les statistiques de l'office du travail à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle
- Intervention d'Alexandre Millerand au congrès international pour la protection des travailleurs du 25 juillet 1900
- Lois ouvrières au point de vue de l'intervention de l'État
- intervention d'Emile Cheysson le 25 février 1894
- Biographie de Louis - René Villermé

**Cahier n°8 - Numéro spécial**

**mars 2007**

les résultats affichés par l'inspection du travail sous la III<sup>e</sup> République de 1893 à 1937

**Cahier n°9 - spécial centenaire**

**avril 2008**

- La création du ministère du travail et de la prévoyance sociale à travers les débats et les textes
  - le centenaire en administration centrale
  - le centenaire dans les services déconcentrés
  - le ministère du travail et les partenaires sociaux
- la contribution d'Albert Métin au droit du travail et à la législation sociale

**Cahier n°10**

**novembre 2008**

L'émergence des statistiques du travail entre 1891 et 1967  
ou la construction d'une réalité économique, politique et sociale

**Cahier n°11**

**Septembre 2009**

Journée nationale du Centenaire de l'inspection du travail  
19 janvier 1993

**Cahier n°12**

**Avril 2010**

La direction générale du travail, de la législation ouvrière  
et des assurances sociales  
au commissariat général d'Alsace-Lorraine :  
laboratoire du droit social  
(1919-1925)  
Colloque du 11 décembre 2009.

**Cahier n°13**

**Décembre 2010**

Hommage à Claude Chetcuti

**Suppléments :**

Décembre 1999

- 1892 - 1913, l'inspection du travail française et le travail des enfants.

Janvier 2000

- Les politiques du travail et de l'emploi de Vichy.

Mars 2000

- Biographies des ministres chargés du travail de 1891 à 1988.

Avril 2001

- Les enfants et les jeunes au travail.

**AUTRES DOCUMENTS HORS SERIE :**

- **Sommaires des bulletins de l'inspection du travail de 1893 à 1940 ;**

- **index alphabétiques annuels des matières des bulletins de l'office du travail ;  
(1894 à 1912) ;**

- **annuaire du ministère du travail, année 1933.**

**La prévention s'affiche. 100 ans pour convaincre  
1906-2006**

Catalogue de l'exposition organisée dans le cadre  
du colloque scientifique international

"Élaborations et mise en œuvre des politiques du travail :  
le ministère du travail et la société française au XXème siècle"  
Paris les 18 et 19 mai 2006.

## *Vidéothèque*

**Centenaire du ministère du travail**

25 octobre 2006

Carrousel du Louvre

Coffret de 4 DVD

La documentation Française 2007

ISBN : 978-2-11-006619-0



# COMITÉ d'histoire

des administrations chargées du travail,  
de l'emploi et de la formation professionnelle

## Président :

**Michel LUCAS**

Inspecteur général des affaires sociales honoraire

Élie - Jean VERGNES

Secrétaire général

tél : 01 44 38 35 39 - courriel : [elie-jean.vergnes@travail.gouv.fr](mailto:elie-jean.vergnes@travail.gouv.fr)

Nicole LEJEUNE

Chargée de mission

tél : 01 44 38 35 40 courriel : [nicole.lejeune@travail.gouv.fr](mailto:nicole.lejeune@travail.gouv.fr)

Secrétariat

tél : 01 44 38 35 48

[comite.histoire@travail.gouv.fr](mailto:comite.histoire@travail.gouv.fr)

## Internet – intranet

**Rubriques en ligne sur les sites  
du ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité :**

### C.H.A.T.E.F.P. :

internet : <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/ministere/comite-histoire/>

intranet : <http://mintranet2.travail.gouv.fr/rubrique5442.html>

### **Les cahiers du Chatefp**

(anciennement Etudes et documents pour servir à l'histoire *de l'administration du travail*)

#### **sont publiés par**

le Comité d'histoire des administrations

chargées du travail, de l'emploi

et de la formation professionnelle

39-43 quai André-Citroën

75902 Paris cedex 15

téléphone : 01 44 38 35 48

télécopie : 01 44 38 35 14

courriel : [comite.histoire@travail.gouv.fr](mailto:comite.histoire@travail.gouv.fr)

Directeur de publication : Michel LUCAS

ISSN : 1628-2663