

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

Le Directeur Général du Travail

A

Mesdames et messieurs les Directeurs régionaux et départementaux du travail de l'emploi et de la formation professionnelle

Direction
Générale du travail

Service d'Animation Territoriale
de la politique du travail et de
l'action de l'inspection du travail
SAT

Département de l'Animation de
la politique du travail et du
contrôle-DAP

39-43, quai André Citroën
75739 Paris Cedex 15

Téléphone : 01 44 38 36 14
Secrétariat : 01 44 38 25 16
Télécopie : 01 44 38 27 13

Services d'informations
du public :
3615 Emploi 0,151 €/mn
(Modulo 0,0752 €)
internet : www.travail.gouv.fr

Paris, le 14 mars 2007

Affaire suivie par : Géraldine Morillon

Mél : geraldine.morillon-bofill@dgt.travail.gouv.fr

SAT/DAP 07/042

OBJET : mise en place d'un observatoire des suites pénales réservées aux procès verbaux de l'inspection du travail.

Contexte :

L'arrêté du 22 août 2006 relatif à l'organisation de la DGT précise en son article 5 que le service de l'animation territoriale de la politique du travail et de l'action de l'inspection du travail, et en son sein le département de l'animation de la politique du travail et du contrôle, sont chargés d'assurer *l'observation des suites pénales réservées aux procès verbaux dressés par les services de l'inspection du travail dans le cadre du contrôle de la législation du travail.*

Des informations relatives au « suivi des procès verbaux » existent au niveau des départements, et ont le plus souvent fait l'objet d'un traitement automatisé en application de l'arrêté du 27/02/1996 (relatif à la gestion et au suivi des procès verbaux dressés par l'inspection du travail). Aucune consolidation de ces informations n'a jusqu'à présent été réalisée au niveau ministériel.

La nécessité de mise en place, au niveau national, d'un observatoire des suites pénales de l'action de l'inspection du travail découle au premier chef du constat récurrent d'une absence de données précises et surtout fiables permettant de connaître la réalité de l'action pénale des services d'inspection du travail et l'efficacité ou tout au moins l'impact de cette action sur les assujettis.

Or l'absence de connaissances précises quant à l'utilisation de l'outil pénal et quant aux suites réservées aux procès-verbaux nuît à la crédibilité de l'action de l'inspection du travail, voire à sa légitimité. Elle nuit également à la mise en œuvre de la politique du travail dans la mesure où les effets de cette politique ne peuvent être évalués dans leur dimension répressive. Elle nuit à la cohérence de la construction législative dans la mesure où elle rend difficile l'élaboration de sanctions réalistes et effectivement applicables et appliquées.

Enfin, cette situation ne permet pas de valoriser l'action de l'inspection du travail en la matière.

Pourtant, dans la panoplie des outils de suite à contrôle, le procès-verbal, outil pénal, occupe une place, sinon exclusive, du moins centrale ; en effet :

une grande majorité des dispositions du code du travail sont pénalement **sanctionnées** ;

l'agent de l'inspection du travail est un agent de contrôle et le corollaire de ce pouvoir d'enquête et de contrôle est le pouvoir de relever l'infraction et d'attendre une condamnation du comportement répréhensible de l'auteur de l'infraction.

Des actions ont déjà été menées afin de rendre plus efficace l'action pénale de l'inspection du travail. Il s'agit tout particulièrement de l'élaboration et de la diffusion, en 2002, de la « Note d'orientation ministère de la Justice - ministère de l'Emploi et de la Solidarité, n° 2002-4 du 28 mars 2002 concernant les relations entre les parquets et les Directions départementales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle ». Il s'agit également de « l'Instruction technique DAGEMO/MICAPCOR n° 2002-3 concernant les procès-verbaux de l'inspection du travail ». Depuis la diffusion de ces documents, aucune étude d'impact ou enquête de résultat les concernant n'a néanmoins été menée auprès des services.

En 2004, est également paru le remarquable travail de Jean Michel, relatif aux « sanctions civiles, pénales et administratives en droit du travail », dont le tome II notamment contient des propositions d'évolutions des sanctions en droit du travail qui peuvent être reprises dans le cadre de l'observatoire pénal.

Objectifs :

Il paraît possible d'assigner quatre principaux objectifs à l'observatoire des suites pénales :

1/ Le premier, qui conditionne les autres, consiste à connaître les suites réservées aux procédures pénales transmises aux procureurs par les services de l'inspection du travail.

2/ Une fois ces informations mieux connues, il sera possible d'apporter un appui plus efficace aux services déconcentrés dans la mise en œuvre de l'outil pénal, en améliorant le volet pénal des textes issus du ministère et notamment des circulaires destinées aux services. Il sera également nécessaire d'améliorer la qualité des procès verbaux pour prendre en compte les attentes des parquets et les réponses judiciaires apportées aux procédures.

3/ Il sera également plus aisé de faire des propositions en matière de sanction pénale ou de sanction administrative dans la construction législative ou réglementaire. Ces propositions peuvent consister en la modification du droit existant (modification de quantum de peines, ou même de natures de peines, ou encore basculement d'une sanction pénale à une sanction administrative).

4/ Enfin, il devrait être possible d'élaborer, sur la base d'un diagnostic partagé de la situation, une véritable politique pénale du travail en accord avec la Chancellerie.

Informations à recueillir :

Deux enjeux paraissent devoir être maîtrisés pour réaliser les objectifs assignés à l'observatoire.

Sur le plan interne :

Il est dans un premier temps nécessaire, tout en interrogeant les services de la justice sur leur action en matière de droit pénal du travail, de disposer, en interne de données quantitatives et qualitatives suffisamment précises quant au nombre de procédures établies et transmises et quant aux principales infractions relevées.

Or, l'information relative au nombre de procédures transmises ne figure actuellement dans aucun document de niveau national. En effet, conformément aux dispositions de l'article 21 de la convention OIT, le rapport annuel transmis au BIT ne porte que sur « les statistiques des infractions commises et des sanctions imposées », et l'on sait que plusieurs infractions sont en général relevées dans un même procès-verbal.

Dans la mesure où ce que l'on recherche dans la première phase de l'observatoire des suites pénales est la prise en compte et l'impact des procès verbaux de l'inspection du travail, ce sont avant tout les procédures et non les infractions qu'il importe dans un premier temps de comptabiliser.

Le rapport au BIT apporte une information statistique sur les jugements intervenant au cours d'une année à la suite de procès verbaux de l'inspection du travail. Mais, comme le souligne Jean Michel, ces statistiques étant établies quelle que soit la date des procès verbaux, « il est impossible d'opérer le moindre rapprochement entre, d'un côté le nombre de procès verbaux dressés et de l'autre, le nombre de condamnations prononcées ».

Dès lors, il est nécessaire de recueillir les éléments suivants :

Le nombre exact des procès verbaux transmis aux parquets dans les trois dernières années, soit depuis le 1^{er} janvier 2004. En effet, pour disposer d'informations suffisamment complètes sur la suite réservée à une procédure, il est nécessaire de remonter dans le temps, afin de tenir compte des délais de traitement judiciaire ;

Les suites connues, à ce jour, pour ces procédures ;

L'organisation des relations avec les services de la justice en application de la note interministérielle de 2002 mise en place par chaque Direction départementale du travail de l'emploi et de la formation professionnelle ;

L'impact de l'instruction technique relative aux procès verbaux dans la pratique des agents (la qualité des procès verbaux) : le pourcentage de procédures respectant les préconisations de l'instruction.

Sur le plan externe :

Le ministère de la Justice publie chaque année « l'Annuaire statistique de la Justice ». Ce document de référence contient notamment des informations précieuses relatives à l'activité des parquets¹ ou à celle des juridictions. Il ne comporte cependant aucune indication concernant spécifiquement les procès verbaux dressés par les agents de l'inspection du travail.

¹ consulter à ce sujet le tableau des « flux à travers la justice pénale » pour l'année 2005, in annuaire statistique de la justice année 2006 sur le site Ww.justice.gouv.fr rubrique « statistiques ».

Il va dès lors être nécessaire de recueillir ces données :

Auprès des parquets, afin de connaître les chiffres des procès verbaux traités, en précisant la part d'affaires poursuivies et la part d'affaires traitées par composition pénale, et pour les procès verbaux classés sans suite, chercher à déterminer la cause du classement (infraction non caractérisée, inopportunité des poursuites ou réussite d'une procédure alternative aux poursuites) ;

Auprès des juridictions, afin de connaître le plus précisément possible les suites apportées aux infractions relevées par voie de procès-verbal par les agents de l'inspection du travail. Il s'agit ici de connaître la part de relaxes ou de non lieux dans le flux des affaires poursuivies, et s'agissant des condamnations, leur nombre, la répartition entre délits et contraventions mais également la nature de la peine, quel que soit le type d'infraction poursuivie. Des informations de ce type existent d'ores et déjà, de manière détaillée, mais s'agissant seulement des condamnations intervenues en matière de travail illégal², et sans qu'il soit possible de distinguer l'administration qui est à l'origine de la poursuite

Moyens à mettre en œuvre :

L'ensemble des informations à recueillir citées ci-dessus doivent l'être au niveau national et pour toutes les infractions relevées par les agents de l'inspection du travail. Les éléments devraient être remontés par toutes les Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et pour toutes les procédures pénales. Cette recherche d'exhaustivité risque néanmoins de donner des résultats imprécis (avec une part notable de « suites inconnues »), surtout dans un premier temps.

Dès lors, il a paru nécessaire pour donner plus de fiabilité à l'observatoire, sans alourdir excessivement les délais, de mettre en place une « enquête approfondie » plus ciblée auprès des directions du travail volontaires. La détermination des modalités de cette enquête approfondie sera faite avec l'aide d'un groupe de travail constitué d'agents des Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ayant d'ores et déjà mis en place un système élaboré de suivi des procédures pénales ; mais également de représentants d'autres ministères (Justice, Agriculture et Transport).

Par ailleurs, des directions départementales ont mis en œuvre des relations régulières avec les services de la justice, leur permettant d'avoir un suivi précis des procédures. **Ces expériences doivent être connues, valorisées, diffusées.** Les conditions de réussite, les fragilités, les succès, doivent être analysés pour en tirer tous les enseignements, avec les services de la Chancellerie.

La contribution de chacun d'entre vous au recueil des informations nécessaires à la mise en œuvre de l'observatoire des suites pénales est la condition indispensable à sa réussite.

² Consulter à ce sujet les tableaux des « condamnations relatives au travail et à la sécurité sociale ». Annuaire statistique de **fa** Justice. Edition 2006. Sur le site www.justi.ce.gouv.fr rubrique « statistiques ».

Modalités de l'enquête :

Afin de ne pas rendre trop lourde cette contribution, un phasage est organisé en ce qui concerne les données à recueillir :

Pour le premier semestre 2007, il s'agira de recueillir les éléments suivants :

Renseignement d'un questionnaire visant à présenter l'organisation des relations avec les services de la justice, et particulièrement avec les parquets, pour chaque département : recueil des expériences positives, des difficultés rencontrées, des résultats obtenus, des outils utilisés en interne, etc....(questionnaire ci-joint);

nombre annuel de procès verbaux transmis aux parquets depuis 2004 (par département) :renseignement du tableau 1joint en annexe' ;

présentation des principales caractéristiques des procès verbaux transmis et des suites connues:renseignement du tableau 2 joint en annexe.

Ces éléments sont à renseigner au plus tard pour le 30 juin 2007.

Mm que cette enquête soit également l'occasion d'un échange avec vos services sur le sujet des suites pénales, un calendrier de rencontres avec chaque direction régionale sera organisé de manière concertée, afin de recueillir ces éléments, d'ici la fin du mois de juin 2007.

Pour le second semestre 2007 : une seconde phase de collecte de renseignements aura lieu, **avec les Directions départementales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle volontaires** et portera plus particulièrement sur **l'analyse des suites juridictionnelles** des procès verbaux. Les tableaux de collecte de données seront transmis ultérieurement aux directions départementales concernées.

Sans attendre la fin de cette seconde phase, et afin de vous communiquer dans les meilleurs délais les premiers enseignements issus de l'enquête, les résultats vous en seront présentés, sous forme d'un pré rapport, dès l'automne 2007.

Vous voudrez bien veiller à la diffusion de la présente note auprès des directeurs adjoints chargés du travail et des inspecteurs et contrôleurs du travail placés sous votre responsabilité.

Le Directeur Général du Travail

Jean-Denis COMBREXELLE

³ Une notice explicative portant sur la construction, le mode d'emploi, les commentaires et la légende de ces tableaux va vous être adressée, ainsi que l'ensemble de la présente note, par voie de messagerie.

<p align="center">Questionnaire relatif à l'organisation des relations des Directions régionales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle et des Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle avec les services de la justice</p>
--

Nota : Ce questionnaire est essentiellement construit sur le modèle préconisé dans la note d'orientation du 28 mars 2002 ; il reprend également les principales questions adressées aux directions régionales et départementales par la MICAPCOR en mai 2001, à l'occasion du groupe de travail sur les procès verbaux et vise à réactualiser l'information recueillie à l'époque.

Les Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle :

Relations entre les parquets et les Directions départementales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle :

Concertation institutionnelle : cette concertation existe-t-elle, selon quelles modalités (organisation, périodicité), avec quel contenu (bilan, présentation des actions.....). Quels résultats donne-t-elle, notamment en ce qui concerne le suivi des procédures, mais également s'agissant de la détermination de priorités communes.

Contacts informels : existence, fréquence, résultats observés. Collaboration en cas d'accident du travail.

Mise en œuvre des voies de recours : La Direction départementale du travail de l'emploi et de la formation professionnelle a-t-elle demandé au Procureur une décision d'appel ou de pourvoi en cassation dans les trois dernières années ? dans l'affirmative, quels résultats a-t-elle obtenu (appel entrepris ou non, résultats de l'audience d'appel) ?

Transmission des procès verbaux et traitement par le Parquet :

Identification des codes NATINF applicables aux infractions au code du travail : existence ou non d'un accord en la matière entre le directeur départemental et le ou les procureurs de la république. Fourniture par le(s) parquet(s) des tableaux et index à jour pour les codes NATINF correspondant aux infractions les plus courantes. Fourniture des codes NATAF (nature de l'affaire).

Présence de la direction du travail aux audiences correctionnelles : information ou non des agents sur les audiences (transmission des avis d'audience par les parquets) ; présence ou non des agents verbalisateurs en cas de citation comme témoin. Autres formes d'intervention aux audiences. Pour quels résultats observés.

Présence de la direction du travail aux audiences en appel : présence ou non des agents verbalisateurs en cas de citation comme témoin. Autres formes d'intervention aux audiences. Pour quels résultats observés.

Quelle organisation éventuellement mise en place s'agissant des audiences au tribunal de police ?

Bulletin de suites judiciaires : Utilisation du bulletin par la direction du travail (envoi systématique ou non). Pour quels résultats : difficultés rencontrées pour le retour du second volet du bulletin de suites, proportion des retours, précisions dans les indications portées sur ce second volet.

Autres formes de relations et différentes demandes du parquet :

Enquête judiciaire : sollicitations des agents de l'inspection du travail et évolutions éventuellement constatées en la matière (fréquence, augmentation, incidence dans les rapports avec le parquet).

Demandes d'avis du Procureur de la République : Organisation de leur traitement au sein de la direction départementale. Fréquence de ces demandes d'avis et évolutions éventuellement constatées en la matière.

Gestion et suivi des procès verbaux :

Existence ou non d'un système informatisé (du type de celui prévu par l'arrêté du 27 février 1996 ou autre) et identification du service chargé du suivi de ce système. Description succincte du système.

Relations avec les tribunaux en dehors du parquet (président de TGI, président de Cour d'appel) :

Existence et modalités de relations, institutionnelles et/ou informelles. Pour quels résultats observés. Modalités d'obtention des informations sur les jugements rendus et la copie de ceux-ci.

Incidences d'une pratique en matière civile : en cas de pratique des référés, celle-ci a-t-elle ou non des répercussions, et si oui lesquelles, sur les relations avec le parquet et les services judiciaires.

Les Directions régionales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle :

Relations entre les directions régionales du travail et les services judiciaires (parquets et magistrats du siège)

: Existence de relations institutionnelles et/ou informelles, selon quelles modalités et pour quels résultats observés.

Autres éléments : (Vous pouvez indiquer toutes autres observations permettant de caractériser ou d'éclairer l'état des relations avec la justice dans le département ou la région).

TABLEAU :

Les procès verbaux de l'inspection du travail enquête interne			
Nombre de procédures transmises au Parquet en :			
	2004	2005	2006
Identification de la DR			
DD			
DO			
DO			
DO			
DO			
	total 2004	total 2005	total 2006

• _____

---m, tira :

infraction non caractérisée (NC)

Charges insuffisantes (CI)

Défaut d'élucidation (DE)

six rubriques: Suite inconnue (SI)

En cours (le parquet n'a pas encore traité le procès-verbal) (EC)

Classement sans suite pour inopportunité des poursuites (CSS.IP)

Compositionnelles pénales (CP)

Procédures alternatives aux poursuites (PAP)

Poursuites (P)

quatre rubriques :

juge d'instruction (JI)

Tribunal correctionnel (TC)

Police (P)

Tribunal de police (TP)

Cour d'appel (CA)

N° du PV	N° attribué par le Justice	code NAF	Effectifs	Thème(s) du PV	Codes NATINF	Date des constats	Date d'envoi	Date de retour du BSJ		Durée totale en mois	Suites Parquet		Suites juridictions	Nature jugement	Durée totale en mois (depuis constats)
								1er volet	2ème volet		Classement d'affaires non poursuivables	affaires poursuivables			
Année															
Identification DR															
DD	exemple 04/2004			HS	NP	26/02/2004	24/03/2004	12/05/2004	12/05/2004		CSS				
DD	05/2004			TI		01/03/2004	12/03/2004		25/10/2004			P	TC	R	
DD	22/2004					12/12/2004	26/12/2004					EC			
DD	01/2004			IRP		22/01/2004	12/02/2004		10/03/2004			CSS, IP			
DD	12/2004			TI		16/04/2004	30/05/2004	IPDR	DR			SI			

Pour ce procès-verbal, la DD dispose du motif

Trois rubriques :

condamnation (C);

(R); non-lieu