

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N°2206770

L'Union départementale CGT de la Seine-Saint-Denis
L'Union départementale Force Ouvrière de la Seine-Saint-Denis
L'Union syndicale solidaires 93
L'Union Départementale CFTC de la Seine-Saint-Denis
Le syndicat national CGT - Travail Emploi Formation Professionnelle (SNTEFP-CGT)
Le syndicat SUD Travail Affaires Sociales
L'Union Départementale CFDT de la Seine-Saint-Denis

Mme Nathalie Caro
Rapporteuse

M. Jean-Alexandre Silvy
Rapporteur public

Audience du 18 octobre 2024
Décision du 12 novembre 2024

01-05-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montreuil
(3^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 23 avril 2022, l'Union départementale CGT de la Seine-Saint-Denis, l'Union départementale Force Ouvrière de la Seine-Saint-Denis, l'Union syndicale solidaires 93, l'Union départementale CFTC de la Seine-Saint-Denis, le syndicat national CGT-Travail Emploi Formation Professionnelle (SNTEFP-CGT), le syndicat Sud Travail Affaires Sociales et l'Union départementale CFDT de la Seine-Saint-Denis, représentés par Me Brault demande au tribunal :

1°) d'ordonner avant dire droit la communication des pièces utiles à la solution du litige, à savoir, la communication des informations et documents administratifs de nature à permettre ou ayant permis de fixer le nombre suffisant des inspecteurs du travail pour permettre d'assurer l'exercice efficace des fonctions du service d'inspection conformément à l'article 10 de la convention n°81 de l'Organisation internationale du travail du 11 juillet 1947 ;

2°) d'annuler la décision implicite née le 28 février 2022 par laquelle le ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion a rejeté leurs demandes tendant à ce que soient prises les mesures nécessaires afin de pourvoir de manière permanente l'ensemble des postes d'agents de contrôle de l'inspection du travail vacants au sein du département de la Seine-Denis, notamment :

- de fixer en nombre suffisant les postes offerts aux concours pour le recrutement des agents de contrôle au titre des années à venir pour qu'il soit possible de pourvoir à l'ensemble des postes vacants ou susceptibles de le devenir au sein de l'unité départementale (UD) de la Seine-Saint-Denis ;
- de procéder régulièrement à l'ensemble des mesures de déclaration et de publicité des vacances de poste ;
- de prendre de manière générale les mesures nécessaires pour pourvoir à la nomination de fonctionnaires remplissant les conditions fixées ;
- de communiquer un certain nombre d'informations et documents administratifs permettant de déterminer le nombre suffisant des inspecteurs du travail, aux niveaux national, régional, départemental et infra-départemental pour permettre d'assurer l'exercice efficace des fonctions du service d'inspection conformément à l'article 10 de la convention n° 81 de l'Organisation internationale du travail du 11 juillet 1947, ainsi que toutes pièces utiles relatives à l'évaluation de la charge de travail et au décompte des heures des agents de contrôle de l'UD 93, les demandes en élèves-inspecteurs formulées à la direction des ressources humaines, la preuve que les postes d'inspecteurs du travail sont bien mis en ligne sur « place de l'emploi public » et correctement identifiés ;

3°) d'annuler la décision implicite née le 28 janvier 2022, par laquelle le directeur régional et interdépartemental de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités d'Île-de-France a rejeté leurs demandes ;

4°) d'enjoindre à l'Etat de communiquer l'ensemble des documents demandés et de prendre l'ensemble des mesures légales nécessaires pour pourvoir aux postes d'agents de contrôle vacants au sein de l'unité départementale de la Seine-Saint-Denis, dans un délai de deux mois à compter du jugement à intervenir sous astreinte de 100 euros par jour de retard et par poste d'agent de contrôle non pourvu ;

5°) de mettre à la charge de l'État une somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- les décisions implicites attaquées ne sont pas motivées ;
- elles méconnaissent le droit de la fonction publique dès lors que l'UD 93 a recours à l'intérim, dans des conditions irrégulières, de manière continue pour assurer, conformément à ses obligations, la continuité du service public dont elle a la charge ;
- elles portent atteinte au principe et à la garantie d'indépendance de l'inspection du travail reconnus par les stipulations des articles 3 et 6 de la convention n° 81 de l'Organisation Internationale du Travail, dès lors que la charge de travail pesant sur les agents chargés d'assurer l'intérim d'une section vacante a pour conséquence de faire obstacle à ce qu'ils exercent pleinement leurs fonctions principales ;
- elles méconnaissent les dispositions des articles R. 8122-10 et R. 8122-4 du code du travail ;
- elles portent atteinte au système d'inspection du travail et aux garanties d'application effective de la législation protectrice des droits des travailleurs ;

- elles méconnaissent les dispositions relatives à la protection de la santé et de la sécurité des agents, notamment aux dispositions de l'article 2-1 du décret n° 81-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique.

Par un mémoire en défense enregistré le 23 mai 2023, le ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la demande des organisations syndicales requérantes relevant de l'autorité ministérielle, les conclusions tendant à l'annulation de la décision implicite du directeur de la DRIEETS sont irrecevables car dirigées contre une décision inexistante ;

- la requête est irrecevable dès lors que les syndicats requérants ne justifient pas d'un intérêt leur donnant qualité à agir pour attaquer les dispositions se rapportant à l'organisation ou à l'exécution du service ;

- aucun des moyens invoqués n'est fondé.

Par un mémoire en défense enregistré le 24 mai 2023, la direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DRIEETS) conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable dès lors que les syndicats requérants ne justifient pas d'un intérêt leur donnant qualité à agir pour attaquer les dispositions se rapportant à l'organisation ou à l'exécution du service ;

- aucun des moyens invoqués n'est fondé.

La clôture de l'instruction a été fixée au 13 août 2024.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général de la fonction publique ;
- le décret n° 2001-1375 du 31 décembre 2001 ;
- le décret n° 2010-1139 du 29 septembre 2010 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Caro,
- les conclusions de M. Silvy, rapporteur public,
- et les observations de Me Brault, représentant les organisations syndicales requérantes.

La parole a été donnée au syndicaliste et inspecteur du travail, M. A....

Une note en délibéré, présentée pour les organisations syndicales requérantes, a été enregistrée le 22 octobre 2024.

Considérant ce qui suit :

1. Le 24 décembre 2021, l'Union départementale CFTC de la Seine-Saint-Denis, le syndicat national CGT Travail Emploi Formation Professionnelle (SNTEFP-CGT) et le syndicat Sud Travail Affaires Sociales ont envoyé des courriers à la ministre chargée du travail et au directeur de la direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DRIEETS), reçus le 28 décembre suivant, faisant part d'un nombre insuffisant d'agents de contrôle au sein de l'unité départementale de Seine Saint-Denis de la DRIEETS et ont appelé à ce que des mesures soient prises par la ministre du travail et le directeur de la DRIEETS afin de pourvoir de manière permanente tous les postes vacants d'agents de contrôle de l'inspection du travail au sein de l'unité départementale de Seine-Saint-Denis. En l'absence de réponse à leurs demandes, les syndicats sollicitent du tribunal, par la présente requête, d'ordonner avant dire droit la communication de pièces utiles à la solution du litige et d'annuler les décisions implicites de la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion et de la DRIEETS Ile de France en date du 28 février 2022, rejetant leurs demandes.

Sur les conclusions à fin d'annulation des décisions implicites de rejet attaquées :

En ce qui concerne le moyen tiré du défaut de motivation :

2. Aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : (...) 6° Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir (...)* ». L'article L. 211-5 du même code précise que : « *La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision* ». Et selon l'article L. 232-4 de ce code : « *Une décision implicite intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation. Toutefois, à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le mois suivant cette demande. Dans ce cas, le délai du recours contentieux contre ladite décision est prorogé jusqu'à l'expiration de deux mois suivant le jour où les motifs lui auront été communiqués* ».

3. Si les organisations requérantes allèguent que les décisions implicites attaquées doivent être motivées en application du 6° de l'article L. 211-2 du code de relations entre le public et l'administration, ces dernières n'ont refusé aucun avantage dont l'attribution constituerait un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir. En tout état de cause, il n'est pas établi que les organisations syndicales requérantes auraient formé une demande de communication des motifs des décisions implicites dans les conditions fixées par les dispositions précitées du code des relations entre le public et l'administration. Le moyen tiré de la méconnaissance de l'obligation de motivation imposée par l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration ne peut, dès lors, qu'être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de la violation des règles de droit de la fonction publique régissant l'intérim :

4. Les organisations syndicales requérantes soutiennent que les décisions attaquées méconnaîtraient le droit de la fonction publique dès lors que l'unité départementale (UD) 93 aurait recours à l'intérim, dans des conditions irrégulières, de manière continue pour assurer,

conformément à ses obligations, la continuité du service public dont elle a la charge. Toutefois, les décisions implicites litigieuses n'ont, en tant que telles, ni pour objet ni pour effet de procéder à un recours à l'intérim, dès lors que les demandes formulées par les organisations syndicales consistaient à fixer en nombre suffisant les postes offerts aux concours pour le recrutement des agents de contrôle au titre des années à venir afin qu'il soit possible de pourvoir à l'ensemble des postes vacants ou susceptibles de le devenir au sein de l'UD de la Seine-Saint-Denis, de procéder régulièrement à l'ensemble des mesures de déclaration et de publicité des vacances de poste, de prendre de manière générale les mesures nécessaires pour pourvoir à la nomination de fonctionnaire remplissant les conditions fixées. Dans ces conditions, le moyen soulevé doit être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de la violation du principe et de la garantie d'indépendance de l'inspection du travail :

5. Aux termes du point 2 de l'article 6 de la convention n° 81 de l'Organisation internationale du travail : « *Le personnel de l'inspection sera composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de service leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue* ». Aux termes du point 2 de l'article 17 de la même convention : « *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* ». Aux termes de l'article 3 de la convention n° 81 de l'Organisation Internationale du Travail : « *si d'autres fonctions sont confiées aux inspecteurs du travail, celles-ci ne devront pas faire obstacle à l'exercice de leurs fonctions principales.* ».

6. Les organisations syndicales requérantes soutiennent que les décisions implicites attaquées porteraient atteinte au principe et à la garantie d'indépendance de l'inspection du travail au motif que la charge de travail pesant sur les agents chargés d'assurer l'intérim d'une section vacante aurait pour conséquence de faire obstacle à ce qu'ils exercent pleinement leurs fonctions principales. Toutefois, d'une part, ainsi qu'il l'a été dit, les décisions n'ont pas pour effet, de procéder à un recours à l'intérim ni même d'ailleurs de procéder à l'organisation du travail individuel des agents de l'UD 93 ou de prescrire aux inspecteurs du travail d'exercer dans un sens déterminé leur mission de contrôle de l'application de la législation du travail. En tout état de cause, il ne saurait être déduit de l'article 3 de de la convention n° 81 de l'Organisation Internationale du Travail, qu'une charge importante de travail puisse être regardée comme d'« autres fonctions » au sens de ces mêmes stipulations. A cet égard, il s'agit de s'abstenir de confier aux inspecteurs du travail les fonctions autres que les trois missions de l'inspection du travail énoncées par l'article L. 8112-1 du code du travail, tels que notamment des fonctions de conciliation ou d'arbitrage, dans la mesure où ces fonctions pourraient faire obstacle à l'exercice des activités principales des inspecteurs ou porter préjudice, d'une manière quelconque, à leur autorité ou à leur impartialité. Or, l'affectation sur des sections vacantes n'a pas pour effet d'attribuer des tâches étrangères à celles d'inspection du travail aux agents de contrôle. Les interventions effectuées dans le cadre des sections vacantes font partie des fonctions des inspecteurs du travail, dès lors que les agents désignés contrôlent l'application du droit du travail.

7. D'autre part, la notion d'« influence extérieure indue » au sens des dispositions de l'article 6 précité, s'entend comme toute manœuvre, pression, intimidation, menace, chantage, voie de fait, diffamation, dénonciation calomnieuse, campagne publique de dénigrement, proposition ou octroi d'avantages, en vue d'orienter l'action de l'inspection pour des motifs directement ou non, étrangers à sa mission. Par suite, le moyen tiré de ce que les décisions attaquées méconnaîtraient le principe général de l'indépendance des inspecteurs du travail garanti par les stipulations des articles 6 et 3 de la convention n° 81 de l'Organisation internationale du travail doit être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de la violation des dispositions des articles R. 8122-4 et R. 8122-10 du code du travail :

8. Aux termes de l'article R. 8122-3 du code du travail : « *Sans préjudice des dispositions de l'article R. 8121-15, les inspecteurs (...) du travail exercent leur mission : / 1° Soit dans une unité de contrôle départementale ou infra-départementale ; / 2° Soit dans une unité de contrôle interdépartementale ; / 3° Soit dans une unité de contrôle régionale ; / 4° Soit dans une unité de contrôle interrégionale. / Chacune de ces unités de contrôle est placée sous l'autorité d'un inspecteur du travail.* ». Aux termes de l'article R. 8122-4 du même code, dans sa rédaction applicable au litige : « *Le nombre de sections d'inspection est fixé par arrêté du ministre chargé du travail, ainsi que leur localisation et leur délimitation dans le cas où leur champ de compétence excède la région. Dans les limites de sa circonscription territoriale, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi décide de la localisation et de la délimitation des sections d'inspection. (...)* ». Aux termes de l'article R. 8122-5 du même code : « *Le nombre d'unités de contrôle infra-départementales, départementales ou interdépartementales et leur rattachement sont fixés pour chaque région par arrêté du ministre chargé du travail.* ». Aux termes de l'article R. 8122-10 du même code : « *I. - Dans chaque unité de contrôle mentionnée au 1° de l'article R. 8122-3, l'agent de contrôle de l'inspection du travail exerce ses missions sur le territoire d'une section. Il peut, lorsqu'une action le rend nécessaire, intervenir sur le reste du territoire de l'unité territoriale à laquelle est rattachée l'unité de contrôle où il est affecté. (...)* ». Les décisions en cause n'ont ni pour objet ni pour effet de modifier la compétence territoriale des agents de contrôle de l'inspection du travail. Le moyen doit donc être écarté comme inopérant.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'atteinte portée au système d'inspection du travail et la violation des garanties d'application effective de la législation protectrice des droits des travailleurs :

9. Il appartient aux seules autorités compétentes de déterminer, parmi les mesures juridiques, financières, techniques ou d'organisation qui sont susceptibles d'être prises, celles qui sont les mieux à même d'assurer le respect des obligations qui leur incombent. Le refus de prendre une mesure déterminée ne saurait être regardé comme entaché d'illégalité au seul motif que la mise en œuvre de cette mesure serait susceptible de concourir au respect de ces obligations. Il ne saurait en aller autrement que dans l'hypothèse où l'édition de la mesure sollicitée se révélerait nécessaire au respect de l'obligation en cause et où l'abstention de l'autorité compétente exclurait, dès lors, qu'elle puisse être respectée.

10. Les syndicats requérants soutiennent que la décision attaquée est illégale en ce qu'elle méconnaît « *l'obligation légale d'assurer un service public d'inspection du travail sur toutes les sections du département de Seine-Saint-Denis en conformité avec les dispositions de la convention n°81 et du code du travail* ».

11. En l'espèce, les organisations requérantes n'apportent aucun élément de nature à établir que la mesure demandée, à savoir le recrutement d'agents supplémentaires par la voie du concours, serait la seule à même de permettre à l'inspection du travail d'assurer le respect pour l'administration de ses obligations. Ainsi, face aux vacances de postes d'agents de contrôle, l'Etat a mis en place un plan de recrutement. Depuis 2021, 390 postes ont été ouverts pour le recrutement d'inspecteurs du travail avec, pour la première fois, la mise en place du recrutement par la voie du détachement et l'organisation d'un concours à affectation locale en Ile-de-France. De plus, pour 2023, le nombre de postes ouverts aux concours d'inspecteur du travail était de 200 : 112 au concours externe, 29 au concours interne, 47 pour le troisième concours et 12 postes par le recrutement par la voie contractuelle de travailleurs handicapés. Ces efforts en matière de recrutement se sont accompagnés en outre d'actions de communication organisées par l'administration du travail à destination des futurs candidats au concours ou au détachement pour leur présenter le métier et les modalités du concours et de la formation, afin d'attirer davantage de candidats au métier d'inspecteur du travail. A cet égard, la comparaison avec le fait que l'absence totale de contrôle pendant dix ans d'une société fortement consommatrice d'amiante puisse constituer une faute simple de nature à engager la responsabilité de l'Etat, y compris en l'absence de signalement et malgré la marge d'appréciation dont disposent les agents de contrôle de l'inspection du travail dans le choix de leurs contrôles, en raison de la nature des activités et de la taille des établissements, ne saurait être transposée au présent litige pour engager la responsabilité de l'Etat à raison de la carence fautive de l'inspection du travail dans l'exercice des pouvoirs qui sont les siens. En outre, si les syndicats requérants se prévalent également de ce que le Bureau international du travail préconise un ratio d'un inspecteur de travail pour 10 000 salariés, il ne s'agit que d'une recommandation sans portée contraignante. Il s'ensuit que le moyen soulevé doit être écarté.

Sur la violation des dispositions relatives à la protection de la santé et de la sécurité des agents :

12. Les syndicats requérants soutiennent que la décision attaquée porterait atteinte aux dispositions de l'article 2-1 du décret n° 81-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique, selon lequel : « *Les chefs de service sont chargés, dans la limite de leurs attributions et dans le cadre des délégations qui leur sont consenties, de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité* ».

13. Il ressort des pièces du dossier qu'une demande d'expertise a été confiée à la SECAFI par la DIRECCTE Ile de-France en 2018 afin de mesurer l'impact du redécoupage des sections sur les conditions de travail des agents en Ile-de-France. Toutefois, le ministre indique en défense, sans être contesté, que les organisations syndicales locales ont appelé pour l'unité départementale de Seine-Saint-Denis, au boycott de l'étude. Ainsi, aucun agent n'a participé aux entretiens individuels et collectifs avec le cabinet SECAFI et, par conséquent, aucune étude d'impact sur les conditions de travail des agents de l'unité départementale de Seine-Saint-Denis n'a pu être conduite et mise en perspective dans le rapport SECAFI. Si la vacance structurelle des postes d'agents de contrôle dans le département de la Seine-Saint-Denis a certainement eu un impact sur les conditions de travail de ces agents, les recrutements supplémentaires et les nouvelles affectations dans ce département depuis 2021 ont constitué une réponse appropriée à la crise que traversait le système d'inspection du travail, ainsi que l'atteste le taux de vacance de 6% au 26 septembre 2024, contre 28% au moment des décisions litigieuses. Il s'ensuit que le moyen soulevé sera écarté.

14. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir soulevées en défense et sur la demande des organisations syndicales tendant à la communication de pièces, que les conclusions à fin d'annulation des deux décisions implicites litigieuses doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

15. Le présent jugement, qui rejette les conclusions à fin d'annulation de la requête, n'implique aucune mesure d'exécution. Il y a lieu, par suite, de rejeter les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte.

Sur les frais liés au litige :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'État, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que les organisations syndicales requérantes demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La requête présentée par l'Union départementale CGT de la Seine-Saint-Denis, l'Union départementale Force Ouvrière de la Seine-Saint-Denis, l'Union syndicale solidaires 93, l'Union départementale CFTC de la Seine-Saint-Denis, le syndicat national CGT-Travail Emploi Formation Professionnelle (SNTEFP-CGT), le syndicat Sud Travail Affaires Sociales et l'Union départementale CFDT de la Seine-Saint-Denis est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à l'Union départementale CGT de la Seine-Saint-Denis, l'Union départementale Force Ouvrière de la Seine-Saint-Denis, l'Union syndicale solidaires 93, l'Union départementale CFTC de la Seine-Saint-Denis, le syndicat national CGT-Travail Emploi Formation Professionnelle (SNTEFP-CGT), le syndicat Sud Travail Affaires Sociales et l'Union départementale CFDT de la Seine-Saint-Denis et à la ministre du travail et de l'emploi.

Copies-en sera adressée à la direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DRIEETS).

Délibéré après l'audience du 18 octobre 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Jimenez, présidente,
Mme Van Maele, première conseillère,
Mme Caro, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 12 novembre 2024.

La rapporteure,

La présidente,

N. Caro

J. Jimenez

La greffière,

P. Demol

Article 1 : La République mande et ordonne à la ministre du travail et de l'emploi, en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.