

Découvrez ce document sur le site Légifrance modernisé en version bêta

## Références

<https://beta.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000041548394>

### CAA de PARIS

#### N° 18PA01996

Inédit au recueil Lebon

**3ème chambre**

M. le Pdt. BOULEAU, président  
M. Christian BERNIER, rapporteur  
Mme PENA, rapporteur public  
CABINET PALMIER & ASSOCIES, avocat

#### lecture du jeudi 6 février 2020

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

## Texte intégral

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société Agence d'emploi des métiers de la santé a demandé au tribunal administratif de Paris de condamner solidairement l'Etat et M. A..., inspecteur du travail, à lui verser la somme de 338 244 euros HT en réparation des préjudices résultant de fautes commises par l'inspecteur du travail dans l'exercice de ses fonctions et la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un jugement n° 1604793 du 13 avril 2018, le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête enregistrée le 13 juin 2018, la société Agence d'emploi des métiers de la santé, représentée par le cabinet D...-Brault-Associés, demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Paris du 13 avril 2018 ;

2°) de faire droit à ses demandes devant les premiers juges ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les premiers juges, qui n'ont pas expliqué en quoi le lien de causalité entre la faute commise et le préjudice n'était pas suffisamment direct, n'ont pas motivé le jugement sur ce point ;
- l'envoi répété et systématique de courriers à tous les clients de la société pour dénoncer des faits non établis qui ne font l'objet d'aucune procédure administrative ou pénale constitue une faute comme l'a jugé à bon droit le tribunal ;
- l'envoi de courriers dénonçant ces mêmes faits aux intérimaires de la société, sans avoir recherché ses explications, est également fautif ;
- l'envoi de courriers à ses concurrents dans le cadre de procédure de marchés public est un manquement à l'obligation de discrétion professionnelle ;
- l'inspecteur du travail a agi en collusion avec le syndicat SUD-Santé pour déstabiliser la direction de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris et a fait preuve de partialité dans le traitement des situations individuelles ;
- il a fait preuve d'un acharnement déplacé ;
- il a mis en cause la probité de la compagne d'un dirigeant de la société ;
- elle justifie d'un préjudice moral et commercial qu'elle évalue à 200 000 euros ;
- elle justifie de charges et de frais engagés dans la gestion de ce dossier à 15 120 et 7 896 euros ;
- elle justifie de la perte résultant de la rupture des relations commerciales avec le centre hospitalier Bellanger à 12 266 euros et avec la fondation Rothschild et l'institut mutualiste Montsouris à 14 331 euros.

Par un mémoire enregistré le 24 mai 2019, le ministre du travail conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête d'appel, qui reproduit la demande de première instance, est irrecevable ;
- le jugement est suffisamment motivé ;
- l'information des salariés intérimaires entre dans le cadre des attributions de l'inspecteur du travail ;
- les manquements de la société à la réglementation ont été établis par les procès-verbaux, et 114 situations sur 121 font l'objet d'une procédure judiciaire ;
- l'information des clients de la société entrait dans le cadre de la mission d'investigation, d'information et de conseil ;
- l'inspecteur du travail n'a pas dénoncé aux concurrents de la requérante les infractions commises mais il a poursuivi ses investigations concernant le cumul d'emploi par des salariés intérimaires ;
- la partialité et le conflit d'intérêts ne sont pas établis ;
- la rupture des relations contractuelles avec certains clients résulte d'une information non fautive ;
- l'atteinte à la réputation de la société résulte de ses propres manquements et non de la publicité qui leur a été donnée ;
- le préjudice n'est ni établi, ni correctement justifié, il est surévalué et, en toute hypothèse, la responsabilité éventuelle de l'administration est atténuée par les fautes de la société.

La clôture de l'instruction est intervenue le 4 septembre 2019.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention internationale n° 81 de l'Organisation internationale du travail concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce ;
- le code du travail ;
- le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 ;
- le décret n° 2013-727 du 12 août 2013 ;
- 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 M. B... ;
- les conclusions de Mme Péna, rapporteur public ;
- et les observations de Me D..., représentant la société Agence d'emploi des métiers de la santé.

Une note en délibéré, enregistrée le 24 janvier 2020, a été présentée pour la société Agence d'emploi des métiers de la santé.

Considérant ce qui suit :

1. La société Intermédias, aux droits de laquelle vient la société Agence d'emploi des métiers de la santé, propose aux établissements hospitaliers publics et privés un intérim médical et paramédical. Elle a fait l'objet d'un contrôle par l'inspection du travail qui a commencé en juillet-août 2015 et qui s'est poursuivi jusqu'à ce que les procès-verbaux soient transmis au parquet à fins de poursuites judiciaires en 2016. La société Agence d'emploi des métiers de la santé recherche la responsabilité de l'Etat et de M. Ö. à raison de fautes qu'aurait commises cet inspecteur du travail dans l'exercice de son contrôle. Par une requête, qui n'est pas la reproduction pure et simple de sa demande de première instance, elle relève appel du jugement du 13 avril 2018 par lequel le tribunal administratif de Paris a rejeté ses demandes indemnitaires.

Sur la régularité du jugement :

2. Pour rejeter les demandes d'indemnisation de la société, les premiers juges, après avoir rappelé que seuls les préjudices en lien direct avec les deux fautes qu'ils avaient identifiées étaient susceptibles d'ouvrir droit à réparation ont considéré que le préjudice moral et commercial n'était pas en lien direct avec ses deux fautes et que le préjudice financier n'était pas justifié. Le tribunal, qui s'en est expliqué aux points 15 à 17 de son jugement, a suffisamment motivé sa décision qui n'est pas entachée d'irrégularité.

Sur les fautes :

3. Aux termes de l'article L. 8112-1 du code du travail, dans sa rédaction applicable jusqu'au 10 août 2016 : " Les agents de contrôle de l'inspection du travail (...) disposent d'une garantie d'indépendance dans l'exercice de leurs missions au sens des conventions internationales concernant l'inspection du travail. / Ils sont chargés de veiller à l'application des dispositions du code du travail et des autres dispositions légales relatives au régime du travail, ainsi qu'aux stipulations des conventions et accords collectifs de travail répondant aux conditions fixées au livre II de la deuxième partie. / Ils sont également chargés, concurremment avec les officiers et agents de police judiciaire, de constater les infractions à ces dispositions et stipulations. / (...) / Ils sont libres d'organiser et de conduire des contrôles à leur initiative et décident des suites à leur apporter ". Aux termes de l'article R. 8112-1 de ce code : " Dans la mise en oeuvre des actions d'inspection du travail prévues à l'article L. 8112-1, l'inspecteur du travail contribue, notamment, à la prévention des risques professionnels, ainsi qu'à l'amélioration des conditions de travail et des relations sociales. (...) ". Aux termes

de l'article R. 8112-2 : " L'inspecteur du travail assure un rôle de conseil et de conciliation en vue de la prévention et du règlement des conflits ". Enfin, aux termes des stipulations du second paragraphe de l'article 17 de la convention internationale du travail n° 81 : " 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 ".

4. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 8113-7 du code du travail, dans sa rédaction applicable jusqu'au 1er juillet 2016 : " Les inspecteurs du travail, les contrôleurs du travail et les fonctionnaires de contrôle assimilés constatent les infractions par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire. / Ces procès-verbaux sont transmis au procureur de la République. (...) / Avant la transmission au procureur de la République, l'agent de contrôle informe la personne visée au procès-verbal des faits susceptibles de constituer une infraction pénale ainsi que des sanctions encourues ".

5. Après avoir constaté que la société Intermédias avait effectué avec retard les déclarations préalables à l'embauche de 156 intérimaires entre le 23 juillet et le 19 août 2015, l'inspecteur du travail lui a demandé, par courrier du 19 août 2015, de lui communiquer l'ensemble des contrats de mission et de mise à disposition conclus depuis le 1er janvier 2015, les relevés d'heures réalisées, ainsi que les bulletins de salaire correspondants. Après avoir relevé de nombreuses irrégularités, l'inspecteur du travail a envoyé, en novembre et décembre 2015, deux séries de courriers, l'une à destination des établissements utilisateurs, l'autre à destination des intérimaires en même temps qu'il informait le dirigeant de la société, le 1er décembre 2015, des premiers résultats de ses investigations. Le 29 janvier 2016 et dans les semaines suivantes, l'inspecteur du travail a informé le gérant de la société que les procès-verbaux établis conformément à l'article L. 8113-7 du code du travail, seraient adressés au procureur de la République pour lui signaler les infractions à la déclaration préalable à l'embauche, le prêt illicite de main d'oeuvre à but lucratif et marchandage, le constat de l'embauche d'un salarié intérimaire sans contrat écrit conforme et à une rémunération inférieure à celle d'un salarié de qualification professionnelle équivalente occupant le même poste de travail, des déclarations préalables à l'embauche non conformes à 5 885 reprises, une absence de contrat écrit conforme avec dix établissements, du marchandage, un dépassement de la durée maximale de travail et un cumul d'emplois concernant quatre salariés.

6. En premier lieu, les courriers adressés en novembre et décembre 2015 aux établissements hospitaliers qui recouraient aux services de la société requérante pour l'emploi d'intérimaire, en ce qu'ils informaient les destinataires que des manquements à la législation du travail avaient été relevés à leur encontre dans le cadre des investigations en cours menées à la société Intermédias et en ce qu'ils demandaient des précisions et informations complémentaires, entraient dans le cadre de la mission de l'inspecteur du travail et ne présentaient à cet égard aucun caractère fautif. En revanche, ainsi que l'a relevé à bon droit le tribunal administratif, les courriers adressés à des établissements de santé membres du groupement d'intérêt public " Resah-Idf ", ainsi qu'à d'autres établissements ayant conclu un contrat avec la société requérante, leur demandant de rompre leurs relations commerciales avec la société Intermédias présentaient, compte tenu de leur rédaction comminatoire, le caractère d'une injonction. Dès lors que les contrats et marchés en cause n'étaient pas intrinsèquement illicites, les irrégularités révélées par l'enquête et consignées dans des procès-verbaux n'appelaient pas nécessairement qu'il soit mis un terme à ces contrats. En s'ingérant sans nécessité dans les relations commerciales entre la société requérante et les établissements hospitaliers, l'inspecteur du travail est sorti de son rôle. Cette faute engage la responsabilité de l'administration à l'égard de la société.

7. En second lieu, les quelque 720 lettres adressées à des intérimaires, dont certains auraient été susceptibles d'avoir été lésés par les irrégularités révélées par les investigations, tendaient à informer ces employés sur l'état de la législation, sur les possibilités qui s'offraient à eux pour faire valoir leurs droits et également sur les sanctions auxquels ils s'exposaient en cas de cumul illégal d'emplois. Aucune disposition ne prévoit l'obligation pour l'inspection du travail de mettre à même une société à l'encontre de laquelle des manquements sont constatés, de présenter ses observations avant de formuler des conseils à ses salariés. Eu égard au caractère très général des conseils adressés aux destinataires de ces courriers et de la formulation de ces courriers qui ne mettait pas directement en cause la société Intermédias, ces informations et ces avis entraient dans le cadre de la mission de conseil de l'inspecteur du travail et ne présentent pas, en l'espèce, un caractère, fautif.

8. En troisième lieu, l'inspecteur du travail a approfondi ses investigations en contrôlant et en interrogeant d'autres agences d'intérim, en vue notamment d'identifier des situations de cumuls d'emploi contraires à la législation du travail. Il ne ressort pas de la lettre adressée le 3 mars 2016 à la société TAGA Médical, concurrente de la requérante, elle-même sous le coup d'une enquête, que l'inspecteur du travail aurait entendu nuire à la société Intermédias. Cependant la mention, qui ne s'imposait pas dans ce courrier, du contrôle dont la requérante faisait l'objet, qui a fait l'objet d'une utilisation malintentionnée par des concurrents dans le cadre de procédures tendant à l'obtention d'un marché public, a présenté en l'espèce le caractère d'un manquement à l'obligation de confidentialité de nature à engager la responsabilité de l'administration.

9. En quatrième lieu, les allégations de la société requérante selon lesquelles l'inspecteur du travail, par mesure de faveur, se serait abstenu de signaler à sa hiérarchie la situation d'un agent de l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris qui cumulait illégalement un emploi de fonctionnaire hospitalier et un emploi d'intérimaire ne sont établies par aucun élément sérieux, tangible et vérifiable. En tout état de cause, la société requérante n'explique pas en quoi une faute de cette nature aurait été susceptible de lui porter préjudice. Si un meilleur contrôle des abus auxquels peut donner lieu le recours à l'intérim dans le secteur de la santé répond à une revendication du syndicat SUD, il ne résulte pas de l'instruction, et notamment des

correspondances produites, que l'inspecteur du travail aurait été animé par un autre souci que celui de faire appliquer la législation du travail par les agences d'intérim et les établissements hospitaliers et de rappeler aux intérimaires leurs droits et leurs obligations. La minutie et la rigueur avec laquelle l'inspecteur du travail a mené son enquête ne sont pas constitutives d'un manquement à l'impartialité.

10. En cinquième lieu, il ne résulte pas de l'instruction que la société Intermédis aurait été victime d'un acharnement particulier de la part de l'inspecteur, un tel acharnement ne pouvant se déduire du zèle et du sérieux du contrôleur. Il ne ressort pas des correspondances adressées aux établissements hospitaliers et aux intérimaires, dont la rédaction est à cet égard dépourvue d'aspérités, que l'inspecteur, dans la recherche des infractions susceptibles d'avoir été commises, aurait délibérément cherché à nuire à la société Intermédis ni à celle de la société AGEMS après sa reprise, ni que d'autres entreprises du secteur auraient fait l'objet d'un traitement plus bienveillant. Si certains écrits que l'inspecteur du travail a adressés aux dirigeants de la société Intermédis contiennent des formules excessives, ils ne suffisent pas à établir l'existence d'une animosité personnelle à l'encontre des destinataires. Ils ne présentent pas le caractère d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'administration.

11. En dernier lieu, l'inspecteur du travail, même s'il n'était pas tenu de le faire, n'a pas davantage commis de faute en signalant au directeur d'un établissement hospitalier recourant aux services de la société Intermédis que l'une de ses collaboratrices, en raison de ses liens personnels avec un dirigeant de la société d'intérim, était potentiellement en situation de conflit d'intérêt. En tout état de cause, une faute éventuelle n'aurait pu causer un préjudice direct qu'à l'intéressée et non à la société requérante.

12. Il ne résulte pas de l'instruction que l'inspecteur du travail ait agi pour des motifs étrangers à l'intérêt général, ni qu'il ait fait preuve de partialité à l'encontre de la société Intermédis. Les faits ne présentent pas le caractère d'une faute personnelle non dépourvue de liens avec le service mais uniquement celui d'une faute de service. Les fautes ne sauraient donc engager que la responsabilité de l'Etat.

Sur les préjudices :

13. Il résulte de ce qui précède que ne présentent de caractère fautif que les courriers adressés aux établissements hospitaliers leur enjoignant de mettre un terme à leurs relations contractuelles avec la société Intermédis, et la mention, dans des courriers adressés aux entreprises du secteur de l'intérim, de ce que cette société faisait l'objet d'un contrôle. Seuls sont susceptibles d'ouvrir droit à réparation les préjudices, dûment justifiés, qui sont la conséquence directe et certaine de ces deux fautes.

14. Les préjudices financiers qui auraient résulté d'une résiliation des marchés en cours ne sauraient être la conséquence directe de l'injonction intempestive adressée par l'inspecteur du travail aux établissements hospitaliers, qui étaient libres de ne pas y donner suite, mais de la faute qu'auraient commise ces établissements en procédant à une résiliation injustifiée. Ils ne sauraient dès lors donner lieu à indemnisation.

15. S'il résulte de l'instruction que l'un des concurrents de la société Intermédis a cherché à tirer parti des irrégularités révélées par le contrôle dont la requérante faisait l'objet pour obtenir un marché public, cette manoeuvre est restée vaine et il n'en n'a résulté aucun préjudice financier pour la requérante.

16. En revanche, en sortant de son rôle pour exiger d'établissements hospitaliers la résiliation de marchés en cours et en manquant à l'obligation de discrétion professionnelle en mentionnant dans des lettres adressées à des concurrents de la société Intermédis les premières constatations relevées à son encontre, l'inspecteur du travail, alors même que telle n'aurait pas été son intention, a nui à la réputation et à l'image de la société requérante alors qu'elle opère dans un secteur très concurrentiel. Le lien entre les deux fautes et la baisse alléguée du chiffre d'affaires ne pouvant être établi avec un degré suffisant de certitude, et eu égard au caractère non sérieusement contestable de certaines irrégularités relevées dans le contrôle, il y a lieu dans les circonstances de l'espèce de condamner l'Etat à verser à la société requérante la somme de 2 000 euros au titre de son préjudice moral.

17. En revanche, la société n'est pas fondée à réclamer une indemnisation au titre du surcroît de la charge de travail et des frais de l'avocat spécialisé auquel elle a dû recourir, qui ne sont pas la conséquence des fautes de l'administration, mais du contrôle lui-même.

18. Il résulte de tout ce qui précède que l'Etat doit être condamné à payer à la société Agence d'emploi des métiers de la santé la somme de 2 000 euros.

19. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros à verser à la société Agence d'emploi des métiers de la santé sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : L'Etat est condamné à payer à la société Agence d'emploi des métiers de la santé la somme de 2 000 euros.

Article 2 : L'Etat versera à la société Agence d'emploi des métiers de la santé la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la société Agence d'emploi des métiers de la santé et au ministre du travail. Copie en sera communiquée pour information au directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi d'Ile-de-France.

Délibéré après l'audience du 21 janvier 2020, à laquelle siégeaient :

- M. C..., premier vice-président,
- M. B..., président assesseur,
- Mme Mornet, premier conseiller,

Lu en audience publique, le 6 février 2020.

Le rapporteur,  
Ch. B...Le président,  
M. C...  
Le greffier,  
A. DUCHER

La République mande et ordonne au ministre du travail en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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.

5  
N° 10PA03855  
6  
N°18PA01996

## **Analyse**

**Abstrats** : 60-02-013 Responsabilité de la puissance publique. Responsabilité en raison des différentes activités des services publics. Service public de l'emploi.  
66-01-01-02 Travail et emploi. Institutions du travail. Administration du travail. Inspection du travail.