

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
PARIS**

N° 2105773/3-2

INTERSYNDICALE NATIONALE DES VTC
et autres

Mme Nguyen
Rapporteuse

Mme Privet
Rapporteuse publique

Audience du 17 novembre 2022
Décision du 30 novembre 2022

01-01-05-02-01
66-01-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif Paris

(3^{ème} section – 2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 1^{er} mars 2021, le 2 juin 2021 et le 10 mai 2022, l'intersyndicale nationale des VTC (syndicat INV), M. BO... W..., M. CJ... DP..., M. IH... DQ..., M. AL... IL..., M. HV... Y..., M. IQ..., M. AH... AA..., M. JH..., M. AM... AC..., M. JA..., M. JD... BX..., M. IY..., M. IT..., M. EO... DT..., M. FX... DV..., à M. IM..., M. DR... HL..., M. AQ... HL..., M. AB... AE..., M. EY... DW..., M. EZ... DX..., M. FB... FZ..., M. BB... IN..., M. FB... DY..., M. IS... GA..., M. AX... GC..., M. EV... GB..., M. GB... HM..., M. FB... HN..., M. IG... HO..., M. BA... HP..., M. S... GD..., M. CA... B... A..., M. DJ... B... C..., M. FB... B... CN..., M. HY... FV..., M. HH... GE..., M. CZ... GF..., M. CA... GG..., M. JG..., M. X... IO..., M. IF... HQ..., M. DZ... EA..., M. FB... EB..., M. GW... EC..., M. JI..., M. BV... GH..., M. JB..., M. AW... BZ..., M. E... AF..., M. CI... EF..., M. D... GI..., M. BF... EE..., M. CZ... HR..., M. GR... HS..., M. HK... EG..., M. BS... EH..., M. IZ..., M. DG... GJ..., M. CP... GK..., M. IU..., M. FJ... GL..., M. DL... EI..., M. DJ... EJ..., M. AI... GM..., M. M'baye Drame, M. JJ..., M. CC... EL..., M. IA... F..., M. HC... N..., M. DS... GX..., M. JE..., M. GS... DE..., M. GT... V..., M. IK..., M. EK... GN..., M. G... GN..., M. CD... AJ..., M. FQ... AK..., M. AW... GO..., M. AS... GP..., M. CE... IJ..., M. A... HU..., M. BS... HW..., M. DM... HX..., M. HJ... GQ..., M. AD... EN..., M. JK... CI... BM..., M. JF..., M. FU... CL..., M. FC... CM..., M. CF... HZ..., M. EX... J..., M. FB... AR..., M. AN... AT..., M. DD... AU..., M. HI... AV..., M. BD... AW..., M. CA... EP..., M. GZ... GU..., M. AP... AK..., M. AY... AK..., M. CI... EQ..., M. EV... ER..., M. T... L..., M. FB... M..., M. IV..., M. FB... CQ..., M. CB... ES..., M. K... IB..., M. EM... CR..., M. CT... ET..., M. IE... AZ..., M. IC... EW..., M. CA... ID..., M. BG... ID..., M. FB... JM... EU..., M. H... FA..., M. DL... GV..., M. FY... CU..., M. AN... CV..., M. O... GY..., M. FU... CW..., M. FF... CX..., M. AO... CY..., M. FQ... IW..., M. HV... HA..., M. T... FD..., M. BI... DB..., M. AG... DC..., M. BS... DD..., M. CG... DF..., M. CS... HB..., M. HD... FG...,

M. HV... Q..., M. FH... R..., M. BC... BH..., M. HK... FI..., M. JC..., M. CH... DH..., M. GZ... BJ..., Mme BW... BK..., M. P... FK..., M. FT... FL..., M. FE... BL..., M. DK... FM..., M. FB... JL... FN..., M. IL..., Mme HT... DI..., M. IP..., M. DU... U..., M. BE... FO..., M. L... FP..., M. FB... BP..., M. BN... FR..., M. Z... BQ..., M. IR... FS..., M. FB... HE..., M. CO... BR..., M. CK... BT..., M. ED... FW..., M. BY... BU..., M. DD... DN..., M. IX..., M. GW... HF..., M. CZ... HG..., M. X... AX... DO..., représentés par la SCP FOUSSARD-FROGER, demandent au tribunal dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler la décision de l'inspectrice du travail du 9 juin 2020 ainsi que la décision par laquelle la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion a implicitement rejeté la demande du 27 octobre 2020 ;

2°) d'enjoindre à l'Etat de diligenter un contrôle de l'inspection du travail au sein de la société Uber portant sur l'existence d'un travail dissimulé ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la décision du 9 juin 2020 de l'inspectrice du travail et la décision de la ministre sont entachées d'erreur de droit ou à tout le moins d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- le ministre en charge du travail est compétent pour ordonner que soient diligentés les contrôles nécessaires, sans que cela ne remette en cause l'indépendance de l'inspection du travail dans le choix des modalités adéquates et des suites à donner aux contrôles ; en tout état de cause, si seule la direction générale du travail était compétente pour faire diligenter un tel contrôle, il appartenait au ministre, en vertu de l'article L. 114-2 du code des relations entre le public et l'administration, de transmettre leur demande.

Par un mémoire en défense enregistré le 10 février 2022, le ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors que le courriel de l'inspectrice du travail du 9 juin 2020 ne constitue pas une décision faisant grief mais une simple information ;
- il ne peut demander à un inspecteur du travail de réaliser un contrôle à l'égard d'une société.
- à titre subsidiaire, les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 11 mai 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 1^{er} juin 2022 à 12 heures.

Le 27 octobre 2022, une demande de pièce complémentaire a été adressée aux requérants dans le cadre de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative.

Par un mémoire enregistré le 28 octobre 2022, l'intersyndicale nationale des VTC (syndicat INV) et autres, représentés par la SCP Foussard-Froger, ont produit la pièce demandée dans le cadre des dispositions de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code du travail ;
- 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 NGUYEN,
- les conclusions de Mme Privet, rapporteure publique,
- et les observations de Me Froger, représentant l'intersyndicale nationale des VTC (syndicat INV) et autres.

Considérant ce qui suit :

1. Au cours des mois de mai et juin 2020, M. CA... B... A..., chauffeur VTC de la société UBER et président du syndicat de chauffeurs VTC INV (intersyndicale nationale VTC), a signalé à une inspectrice du travail appartenant à l'unité départementale de Paris des faits de travail dissimulé au sein de la société UBER ainsi que divers dysfonctionnements en matière d'hygiène et de sécurité et a sollicité la réalisation d'un contrôle par les services de l'inspection du travail. Par un courriel du 9 juin 2020, l'inspectrice du travail a refusé de faire droit à sa demande. L'intersyndicale nationale VTC et 167 chauffeurs ont alors, par un courrier du 27 octobre 2020, saisi la ministre du travail d'une demande tendant à ce que soit diligenté le contrôle sollicité. Cette demande a été implicitement rejetée. Par la présente requête, les requérants doivent être regardés comme demandant au tribunal d'annuler la décision de l'inspectrice du travail du 9 juin 2020 ainsi que la décision par laquelle la ministre du travail a implicitement rejeté leur demande du 27 octobre 2020.

Sur la fin de non-recevoir :

2. M. B... A... a saisi l'inspection du travail d'une demande tendant à ce qu'elle constate les infractions à la législation du travail commises par la société UBER et notamment l'infraction de travail salarié dissimulé. Par un courriel daté du 9 juin 2020, l'inspectrice du travail a décliné sa compétence au motif que les chauffeurs de VTC travaillaient non pas sous un statut salarié mais en tant que travailleurs indépendants. Ce faisant, l'inspectrice du travail ne s'est pas bornée à informer M. B... A... sur l'état du droit mais a interprété les dispositions applicables et pris position sur la demande qui lui était adressée. Dès lors, la décision du 9 juin 2020 par laquelle l'inspectrice du travail a refusé de contrôler les éventuelles infractions à la législation du travail que M. B... A... dénonçait constitue une décision faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif. Par suite, le ministre n'est pas fondé à soutenir que la requête est irrecevable.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la décision de l'inspectrice du travail du 9 juin 2020 :

3. Aux termes de l'article L. 8112-1 du code du travail : « *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. Les agents de contrôle de l'inspection du travail sont associés à la définition des orientations collectives et des priorités d'intérêt général pour le système d'inspection du travail arrêtées, chaque année, par le ministre chargé du travail après concertation avec les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs représentatives, et ils contribuent à leur mise en œuvre. / Ils sont libres d'organiser et de conduire des contrôles à leur initiative et décident des suites à leur apporter (...) ».

4. Aux termes de l'article L. 8211-1 du code du travail : « *Sont constitutives de travail illégal, dans les conditions prévues par le présent livre, les infractions suivantes : 1° Travail dissimulé (...) ».* L'article L. 8221-1 de ce code dispose que : « *Sont interdits : 1° Le travail totalement ou partiellement dissimulé, défini et exercé dans les conditions prévues aux articles L. 8221-3 et L. 8221-5 ; / 2° La publicité, par quelque moyen que ce soit, tendant à favoriser, en toute connaissance de cause, le travail dissimulé ; / 3° Le fait de recourir sciemment, directement ou par personne interposée, aux services de celui qui exerce un travail dissimulé ».* En application de l'article L. 8221-5 du même code : « *Est réputé travail dissimulé par dissimulation d'emploi salarié le fait pour tout employeur : / 1° Soit de se soustraire intentionnellement à l'accomplissement de la formalité prévue à l'article L. 1221-10, relatif à la déclaration préalable à l'embauche ; 2° Soit de se soustraire intentionnellement à la délivrance d'un bulletin de paie ou d'un document équivalent défini par voie réglementaire, ou de mentionner sur le bulletin de paie ou le document équivalent un nombre d'heures de travail inférieur à celui réellement accompli, si cette mention ne résulte pas d'une convention ou d'un accord collectif d'aménagement du temps de travail conclu en application du titre II du livre Ier de la troisième partie ; 3° Soit de se soustraire intentionnellement aux déclarations relatives aux salaires ou aux cotisations sociales assises sur ceux-ci auprès des organismes de recouvrement des contributions et cotisations sociales ou de l'administration fiscale en vertu des dispositions légales ».* En application de l'article L. 8113-5-1 du code du travail : « *Pour la recherche et la constatation des infractions constitutives de travail illégal mentionnées à l'article L. 8211-1, les agents de contrôle définis par voie réglementaire peuvent obtenir, au cours de leurs visites, communication de tout document comptable ou professionnel ou tout autre élément d'information propre à faciliter l'accomplissement de leur mission. Ils peuvent également en prendre copie immédiate, par tout moyen et sur tout support. / Pour la communication des données informatisées, ils ont accès aux logiciels et aux données stockées ainsi qu'à la restitution en clair des informations propres à faciliter l'accomplissement de leur mission. Ils peuvent en demander la transcription par tout traitement approprié en des documents directement utilisables pour les besoins du contrôle ».*

5. Aux termes de l'article L. 4111-1 du code du travail, les dispositions du code de travail relatives aux mesures de sécurité et d'hygiène pour préserver la santé physique et mentale des travailleurs sont applicables aux employeurs de droit privé et à leurs salariés. En application de l'article L. 8113-5 du même code : « *Les agents de contrôle de l'inspection du travail mentionnés à l'article L. 8112-1 peuvent se faire communiquer tout document ou tout élément d'information, quel qu'en soit le support, utile à la constatation de faits susceptibles de vérifier le respect de l'application (...) 5° Des dispositions de la quatrième partie, relatives à la santé et la sécurité au travail ».*

6. En application du premier alinéa de l'article L. 8113-7 de ce code : « *Les agents de contrôle de l'inspection du travail mentionnés à l'article L. 8112-1 (...) constatent les infractions par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire ».* En application de l'article

L. 8113-9 du même code ils peuvent également adresser des mises en demeure ou des demandes de vérifications aux employeurs.

7. Aux termes de l'article L. 8221-6-1 du code du travail : « *Est présumé travailleur indépendant celui dont les conditions de travail sont définies exclusivement par lui-même ou par le contrat les définissant avec son donneur d'ordre* ».

8. D'une part, contrairement à ce que soutient le ministre en défense, il ressort des pièces du dossier que, dans le courriel du 5 juin 2020, M. B... A... a expressément porté à l'attention de l'inspectrice du travail une situation caractérisant selon lui une infraction de travail dissimulé au sein de la société UBER ainsi que la méconnaissance par la société de ses obligations en matière de protection de la santé de ses salariés. Dans ce courriel, il indiquait que les chauffeurs travaillant pour la société UBER devaient être considérés comme des employés et se prévalait de l'intervention d'une décision de la Cour de cassation en ce sens. Il indiquait en outre que les chauffeurs ne pouvaient pas librement déterminer les tarifs ou refuser une course et que la société UBER ne les avait pas avertis des risques encourus en raison de l'épidémie de Covid-19. Dans ces circonstances, en se bornant à refuser d'exercer un contrôle au seul motif que les chauffeurs VTC travaillant pour la société UBER avaient le statut de travailleurs indépendants, alors que le caractère factice de ce statut et les infractions aux obligations en matière de santé et sécurité des travailleurs en découlant étaient dénoncés par M. B... A..., l'inspectrice du travail a entaché sa décision d'une erreur de droit dès lors qu'en application des dispositions précitées les agents de contrôle de l'inspection du travail sont compétents pour contrôler le respect de la législation du travail au sein des entreprises.

9. D'autre part, dans le cadre de la présente instance, le ministre fait valoir qu'en raison de la large marge d'appréciation dont bénéficient les inspecteurs du travail dans le cadre de leurs missions d'inspection de la législation travail, de la charge de travail liée à la situation de crise sanitaire et de l'absence d'éléments personnalisés et circonstanciés transmis par M. B... A..., l'inspectrice du travail n'a pas entaché sa décision d'erreur manifeste d'appréciation en refusant de procéder à un contrôle de la société UBER. Toutefois, ainsi qu'il a été dit au point 8, M. B... A... faisait état dans sa demande d'un certain nombre d'éléments relatifs aux conditions de travail des chauffeurs et au contexte dans lequel intervenait cette demande à la suite de la décision de la Cour de cassation. En outre, les requérants relèvent dans le cadre du présent recours que la lutte contre le travail illégal et notamment contre le travail dissimulé et le recours aux faux statuts faisait partie des actions prioritaires du plan interministériel de lutte contre le travail illégal pour les années 2019 à 2021. Dans ces conditions, et bien que M. B... A... ne mentionnait pas d'éléments personnalisés propres à chaque chauffeur dans sa demande, en refusant d'exercer sa mission de contrôle au sein de la société UBER, l'inspectrice du travail a entaché sa décision d'erreur manifeste d'appréciation.

10. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants sont fondés à demander l'annulation de la décision de l'inspectrice du travail du 9 juin 2020.

En ce qui concerne la décision implicite du ministre :

11. Aux termes de l'article R. 8111-1 du code du travail : « (...) *les missions d'inspection du travail sont exercées par les inspecteurs et contrôleurs du travail placés sous l'autorité du ministre chargé du travail* ».

12. Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 22 août 2006 : « *Il est créé au ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement une direction générale du travail placée sous l'autorité du ministre chargé du travail* ». L'article R. 8121-13 du code du travail dispose que :

« La direction générale du travail a autorité sur les services déconcentrés et est chargée de l'application de la convention n° 81 de l'Organisation internationale du travail (OIT) du 11 juillet 1947 sur l'inspection du travail, ainsi que de la convention n° 129 du 25 juin 1969 sur l'inspection du travail en agriculture, de la convention n° 178 du 22 octobre 1996 et des règles 5.1.4 à 5.1.6 du titre 5 de la convention de travail maritime 2006 sur l'inspection des conditions de travail et de vie des gens de mer. / Elle exerce à ce titre pour les agents de l'inspection du travail la fonction d'autorité centrale, d'organe central et d'autorité centrale de coordination prévue par ces conventions. / Elle a autorité sur les agents de l'inspection du travail dans le champ des relations du travail. / Elle fixe les modalités de coordination entre les différentes unités de contrôle du système d'inspection ». En application de l'article R. 8121-14 du même code : « La direction générale du travail : / 1° Détermine les orientations de la politique du travail, coordonne et évalue les actions, notamment en matière de contrôle de l'application du droit du travail / 2° Contribue à la définition des principes de l'organisation du réseau territorial ; / 3° Assure l'appui et le soutien des services déconcentrés dans l'exercice de leurs missions ; / 4° Veille au respect des règles déontologiques des agents de l'inspection du travail ; / 5° Coordonne les liaisons avec les services exerçant des fonctions d'inspection du travail relevant d'autres départements ministériels ; / 6° Conduit des actions spécifiques de contrôle ».

13. Le principe d'indépendance des inspecteurs du travail, principe général du droit, ne fait pas obstacle à ce que l'autorité hiérarchique exerce un pouvoir de coordination des services et fixe des orientations générales. En revanche, l'autorité hiérarchique ne peut prescrire aux agents de contrôle de l'inspection du travail d'exercer au cas par cas leur mission de contrôle dans un sens déterminé. Dans ces conditions, le ministre ne pouvait en tout état de cause pas substituer sa décision à celle prise par l'inspectrice du travail saisie d'une demande de contrôle d'une société en particulier, en l'espèce la société UBER. Il suit de là que les conclusions tendant à l'annulation de la décision par laquelle le ministre a implicitement rejeté la demande du 27 octobre 2020 ne peuvent en tout état de cause qu'être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

14. Le présent jugement implique seulement qu'il soit enjoint à l'unité départementale de Paris ou tout autre service compétent de l'inspection du travail de mettre en œuvre leur mission de contrôle au sein la société Uber dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les frais liés au litige :

15. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros à verser aux requérants.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision du 9 juin 2020 de l'inspectrice du travail est annulée.

Article 2 : Il est enjoint à l'unité départementale de Paris ou tout autre service compétent de l'inspection du travail de mettre en œuvre leur mission de contrôle au sein la société Uber dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : L'Etat versera une somme de 1 500 euros aux requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'intersyndicale nationale des VTC, premier dénommé dans la requête, et au ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion.

Délibéré après l'audience du 17 novembre 2022, à laquelle siégeaient :

Mme Amat, présidente,
Mme Armoët, première conseillère,
Mme Nguyen, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 novembre 2022.

La rapporteure,

La présidente,

E. NGUYEN

N. AMAT

La greffière,

P. TARDY-PANIT

La République mande et ordonne au ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion en ce qui le 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.