



HAL
open science

Pour l'effectivité du droit du travail : quel système d'inspection et quelle indépendance des inspecteurs ?

Philippe Auvergnon

► To cite this version:

Philippe Auvergnon. Pour l'effectivité du droit du travail : quel système d'inspection et quelle indépendance des inspecteurs ?. 2006, p. 245-254. halshs-00129259

HAL Id: halshs-00129259

<https://shs.hal.science/halshs-00129259>

Submitted on 6 Feb 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Philippe AUVERGNON
Directeur de recherche CNRS
Université Montesquieu Bordeaux IV

POUR L'EFFECTIVITÉ DU DROIT DU TRAVAIL : QUEL SYSTÈME D'INSPECTION ET QUELLE INDÉPENDANCE DES INSPECTEURS ?¹

De quelle inspection du travail les salariés ont-ils besoin ? D'un système d'inspection généraliste ou non ? De quoi parle-t-on quand on se réfère à l'indépendance des agents d'inspection du travail ? On abordera dans un premier temps la question du caractère généraliste de l'inspection du travail sur lequel il y a, officiellement, presque consensus en France (I). Dans un second temps, on s'attachera à la question de l'indépendance (II), indépendance affirmée par des normes internationales dûment ratifiées par la France mais qui semble donner lieu en pratique à interprétation parfois très extensive, pouvant contribuer à une efficacité relative des services de contrôle et, par là même, à une faible effectivité du droit du travail.

I – UN SYSTÈME D'INSPECTION GÉNÉRALISTE OU SPÉCIALISÉ ?

Au plan international on parle de deux grands types de système : l'un dit « généraliste », l'autre « spécialisé », chacun d'eux étant « accepté », compatible avec les conventions internationales relatives aux inspections du travail.

En réalité, on doit distinguer « approche généraliste ou spécialisée » de la relation de travail, et système généraliste ou spécialisé. L'approche « généraliste » affirme une compétence générale et une volonté d'appréhension globale de la relation de travail alors qu'une approche

¹ Ces quelques observations sont issues d'une intervention lors des États-Généraux de l'inspection du travail. Ces derniers ont réuni les 21 et 22 mars 2006 à Paris, à l'initiative de l'ensemble des organisations syndicales, plus de 800 inspecteurs et contrôleurs du travail. Elles sont publiées ici en éclairage complémentaire au regard sur le système d'inspection du travail « à la française », porté par Claude-Emmanuel Triomphe dans sa contribution au présent ouvrage.

spécialisée emporte intervention uniquement sur certains aspects, le plus souvent la « santé-sécurité ». Un système en tant qu'organisation peut être « spécialisé » sur un secteur d'activité et traiter, pour ce secteur, de l'ensemble de la relation de travail comme d'un seul aspect. De même un système unique d'inspection est compétent pour tous les secteurs d'activité professionnelle en abordant l'ensemble de la relation de travail ou en s'en tenant à l'un des aspects.

En ce qui concerne la France, un rapport du BIT a pu parler (il y a trente ans déjà !) de « système d'inspection à la française » ... façon de dire poliment « original mais pas très clair »². L'inspection principale (industrie, commerce, services) est généraliste tant dans son approche de la relation de travail qu'au regard du nombre des secteurs professionnels couverts, bien qu'elle ne soit pas « tout secteur ». Des inspections, généralistes sur la relation de travail, demeurent en effet sectoriellement spécialisées (agriculture, transports terrestres et aériens, transports maritimes). On peut enfin relever que la France connaît des inspections spécialisées « santé-sécurité » en ce qui concerne la fonction publique, les carrières et mines, la production d'énergie nucléaire et le transports d'électricité (voire une inspection spécialisée dans la seule sécurité du travail des appareils à pression pour l'ensemble des secteurs de l'activité professionnelle !).

Le débat est le plus souvent posé en termes d'efficacité comparée. Il est posé parfois de façon évidente, trop évidente peut-être : au fond, par ces temps de mutations technologiques, de complexification du droit, d'évolution des comportements sociaux,... comment peut-on être *omni* compétent ? Connaître les aspects juridiques et techniques de toutes les entreprises quels qu'en soient l'histoire, la taille, le secteur ? Le bon sens ne conduit-il pas à estimer qu'une inspection spécialisée sur un secteur ou sur un aspect de la relation de travail est en termes d'efficacité évidemment supérieure à une inspection généraliste ?

La controverse résonne tout particulièrement sur le champ de la santé sécurité. Certains, la plupart du temps étrangers à l'inspection, affirment que la santé sécurité du travail serait traitée plus efficacement par des spécialistes, ingénieurs ou médecins. On pense à des débats après la

² Cf. Rapport de la Mission tripartite d'évaluation de l'efficacité de l'inspection du travail en France, BIT Genève 1981, 100 p.

catastrophe de l'usine AZF³, autour de l'amiante, à propos du contrôle des établissements classés « SEVESO », ...

En réalité, malgré la diversification des situations, l'étendue de la charge de travail et la faiblesse des moyens, on ne doit pas oublier quelques « fondamentaux ». Si les instruments internationaux ne choisissent pas entre systèmes d'inspection du travail, ils n'en indiquent pas moins que ceux-ci sont compétents pour les établissements « pour lesquels les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession »⁴. L'application de la loi : voilà la mission des inspecteurs du travail telle qu'elle est définie par des normes internationales s'imposant à la France. Certes, avoir des compétences techniques ou « techniciennes » cela aide ... en particulier à ne pas trop « se faire promener » ou « embobiner ». Mais l'agent d'inspection du travail n'est en aucun cas - et ne doit en aucun cas être - avant tout un technicien ... cela tout simplement parce qu'il n'arrivera pas à la cheville du « compétent » de chaque profession ... surtout parce qu'encore une fois son rôle, c'est le contrôle de l'application de la loi, avec ce qui va avec : l'existence de sanctions, qu'on y recoure ou qu'on ne fasse que les invoquer dans le cadre d'une négociation non pas du droit mais de l'application du droit.

Il ne faut bien évidemment pas évacuer trop vite la question de la compétence technique, les conventions internationales ne le font d'ailleurs pas en prévoyant la dotation des systèmes d'IT en conseillers techniques. L'expérience française des agents « Appui, Ressources, Méthodes » va en ce sens (appui pratique, méthodologique, juridique), même si on peut se

³ Dix jours après le 11 septembre 2001, un souffle énorme balaie près de la moitié de la ville de Toulouse. Une usine d'engrais chimique AZF, dépendant du groupe Total Fina vient littéralement d'exploser. Bilan : 30 morts, 2500 blessés, 800 personnes hospitalisées, 1273 arrêts de travail prescrits ainsi que 3229 traitements par psychotropes, 5079 patients ont été traités pour un stress aigu, 1002 relogements effectués, 27 000 logements touchés, 17 écoles primaires touchées dont 2 à reconstruire, suite à l'explosion 1300 entreprises ont été sinistrées économiquement parmi elles 29 représentant 2979 emplois ont eu un avenir fortement menacé. Enfin, 75 000 sinistres ont été déclarés aux assurances, 90 % concernaient des particuliers mais les dommages des entreprises ont représentés près de 90 % du coût des remboursements, dont le bilan final est estimé à 1,5 milliards d'euros.

⁴ Article 2 §1 Convention n° 81 de l'OIT.

demander s'il est pertinent qu'un ITRM (inspecteur du travail « ressources-méthodes !) soit tout frais sorti de l'Institut national du travail⁵, s'il n'est pas nécessaire que ce genre de postes reviennent à des agents ayant « de la bouteille ». L'idée de mettre en place ou de renforcer des *pools* de compétences pluridisciplinaires n'est, en ce sens, pas négative.

En France, l'approche généraliste de la relation de travail (en termes de compétence *ratione materiae*) ne fait pas au fond débat. On doit noter qu'au plan international, l'étude d'ensemble sur l'inspection du travail réalisée pour la Conférence internationale du travail de juin 2006 observe « une tendance à l'élargissement des compétences des systèmes d'inspection du travail »⁶. Le système généraliste, même « à la française », n'est donc pas si « *has been* » que cela.

En revanche, l'idée d'un seul système d'inspection du travail, couvrant l'ensemble des secteurs, reste manifestement discutée. Nous ne reviendrons pas sur 1992 et le bout de phrase du discours du Président de la République Mitterrand annonçant la fusion des services d'inspection ... toujours pas intervenue en 2006 ; de fait, par delà deux expérimentations départementales en cours, la fusion semble pourtant progresser dans les esprits, toutefois manifestement plus dans les services d'inspection de l'agriculture que dans la hiérarchie de l'inspection des transports ...

De façon générale, la multiplication des systèmes non seulement enregistre mais durcit les distinctions de statut et donc la pluralité des droits du travail ; elle renforce la fragmentation du salariat. On peut d'ailleurs, dans le cadre d'un seul système, discuter de l'intérêt et des risques d'organiser des spécialisations temporaires pour tenir compte moins de spécificités juridiques que de réalités socio-économiques incontournables, pour reconnaître à l'agent un domaine de compétences particulier qui, en pratique non avouée, existe souvent, tout en gardant une approche globale.

Des raisons d'ordre pratique peuvent aussi être invoquées à l'appui d'un système « tous secteurs ». Les règles de répartition de compétences entre les

⁵ L'Institut National du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (INTEFP) assure, en France, la formation des inspecteurs élèves du travail.

⁶ BIT, Inspection du travail, Conférence Internationale du Travail, 95ème session, Genève, 2006, p.4.

services sont complexes, notamment parce que les entreprises évoluent et n'entrent pas forcément dans des schémas figés. Cela complique la tâche des agents et est générateurs de « trous » de compétence ; à titre d'exemple dramatique, on se souviendra de l'accident du téléphérique du Pic de Bure : les agents de l'inspection « générale (industrie, commerce, services, ...) » n'avaient jamais contrôlé le téléphérique parce qu'ils pensaient qu'il relevait du service d'inspection de l'équipement qui lui en ignorait l'existence⁷. On peut au moins estimer que les usagers et, en premier lieu, les salariés n'ont pas à ajouter à leurs problèmes, la prise en compte de distinctions de compétence revêtant souvent un caractère artificiel.

Enfin, par les temps qui courent, il est permis très pragmatiquement de s'interroger : si un véritable service d'inspection du travail doit bénéficier de moyens d'appuis juridiques et techniques conséquents, comment, dans le contexte économique et budgétaire actuel, de « petits services » les obtiendraient-ils ? ... sauf peut-être à se retourner vers des mises à dispositions d'organismes patronaux ... les services de l'agriculture ont connu cela ... de façon plus fondamentale : un seul corps d'inspection, par nature plus conséquent en termes de poids, est mieux armé pour résister aux pressions. On observera sur ce point qu'il semble que les employeurs de l'agriculture comme des transports ne soient pas véritablement favorables à la fusion et souhaitent garder « leurs » services d'inspection spécialisés. Nous voilà pas très loin de la question de l'indépendance ...

⁷ Le matin du premier juillet 1999, la chute de la cabine du téléphérique desservant les installations de l'observatoire astronomique du Pic de Bure, près de Gap (Hautes alpes) provoque la mort de 20 personnes. A la suite de l'information ouverte par le Procureur de la république de GAP, une instruction judiciaire pour homicide involontaire est ouverte. A la demande de la ministre de l'emploi et de la solidarité, une commission d'experts met en évidence l'inadaptation de la réglementation, applicable à l'unique installation de cette nature relevant de la compétence des services d'inspection du travail dépendant du ministère de l'emploi et de la solidarité, et qu'il soit possible de considérer comme un téléphérique de service. Un an après les faits, trois directeurs du travail exerçant ou ayant exercé cette responsabilité dans le département des Hautes Alpes, sont convoqués en première comparution et mis en examen par le juge d'instruction (Cf. not. J. P. Chassine, Rapport de la mission Pic de Bure, IGAS février 2003, 36 p.).

II – L'INDÉPENDANCE POUR QUI ET POURQUOI ?

Le fameux principe d'indépendance de l'inspection a un fondement normatif des plus sérieux : des conventions internationales du travail dûment ratifiées par la France. Une question toutefois : n'a-t-on pas pris l'habitude, ici aussi, de faire dire aux textes sacrés des choses qu'ils ne disent pas ? Le Conseil Economique et Social, dans son rapport de 1996⁸, semble lui-même avoir opéré quelques confusions en affirmant à propos de l'indépendance qu'il y a là non seulement une condition à l'efficacité de l'inspection du travail (on est ici d'accord) mais « aussi à son indispensable crédibilité aux yeux des parties en présence », semblant là confondre « indépendance au sens de l'OIT » et « impartialité ».

Que disent les articles 6 et 8 des Conventions 81 et 129 de l'OIT : « 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 ».

Au plan national, les agents de contrôle d'inspection voient assurée leur indépendance, au sens des conventions internationales, en étant recrutés par concours en tant que fonctionnaires d'État, en bénéficiant de garanties statutaires et réglementaires, ...

Différents textes d'organisation font échapper l'inspection du travail à l'autorité du préfet : ainsi de l'article 7 du Décret du 10 mai 1982 et des actions de l'inspection du travail, exclusion de l'autorité du préfet reprise par un décret du 28 décembre 1994 disposant tant à propos des orientations générales, de l'organisation, de la coordination et du suivi des actions d'inspection que des pouvoirs propres confiés à la hiérarchie en matière de législation du travail.

Au travers d'arrêts du Conseil d'État, un « principe général d'indépendance de l'inspection du travail » s'appliquant à « l'action individuelle de l'inspecteur en matière de contrôle de la législation du

⁸ M. Fabre, L'inspection du travail, rapport au CES et avis du CES du 24 janvier 1996, Publications du JO, 1996, n°4299.

travail » a été consacré (CE 9 octobre 1996) ; en revanche, le Conseil d'État a estimé régulièrement à propos de diverses réformes touchant à l'attribution de certains pouvoirs d'organisation au préfet de région (CE 9 juillet 1996) ou encore que l'organisation, le fonctionnement et la participation d'agents de l'inspection à divers organes notamment de lutte contre le travail illégal (CE 8 juillet 1998) ne portent pas atteinte au principe d'indépendance et ne sont pas contraires aux exigences des conventions internationales, dès lors que cela « n'a ni pour objet, ni pour effet de prescrire aux inspecteurs du travail d'exercer, cas par cas, dans un sens déterminé, leur mission de contrôle de la législation du travail (...) (CE 8 juillet 1998). Il en est allé de même, on s'en souvient, lors du recours de la CGT et de SUD à propos du statut d'emploi des directeurs régionaux et des directeurs départementaux en 2002. On peut toutefois continuer d'estimer qu'il y a là bel et bien contradiction avec notamment l'article 6 de la Convention n° 81 de l'OIT. En tout cas, en pratique cela donne aujourd'hui le plus souvent : « une hiérarchie sous pression qui met la pression ».

L'indépendance est une obligation devant bénéficier à tout agent participant à l'action de l'inspection du travail, c'est-à-dire au contrôle de la législation du travail. Elle profite au premier chef aux agents en charge du contrôle du respect du droit du travail dans les entreprises (inspecteurs et aux contrôleurs du travail), mais également aux agents chargés du renseignement, et à tous ceux qui participent à l'appui, l'animation, l'orientation, la coordination, l'organisation et le suivi du contrôle de la législation du travail. En ce sens, au passage, « l'autorité centrale » - la direction générale du travail en France depuis le décret du 22 août 2006 - prévue par la convention n° 81, comme « l'organe central » prévue par la convention n° 129 en leurs articles 4 et 7, par nature participe à la mission de l'inspection du travail, et ne peut être une autorité politique.

Quel est le sens de cette garantie ? Le statut et les conditions de service doivent protéger des changements de gouvernement et de toutes influences extérieures indues. Dans quel objectif ? Pour permettre le plein exercice de la mission dont le système d'inspection du travail a la charge. Cette mission est définie dans des termes quasiment identiques par les Conventions n° 81 et 129 :

- assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs,

- fournir des informations et des conseils techniques ... sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales,

- porter à l'attention de l'autorité compétente les déficiences ou les abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes.

Le principe d'indépendance doit être distingué d'un autre principe reconnu internationalement celui de la libre décision⁹, libre décision des inspecteurs du travail de donner des avertissements ou des conseils au lieu d'intenter ou de recommander des poursuites. Au passage on notera que cet autre « saint principe » de l'inspection ne fonde en aucun cas un choix de faire ou de ne rien faire.

L'agent bénéficie de la liberté de contrôler ce qu'il estime devoir contrôler. L'indépendance interdit donc les ordres de ne pas contrôler ou les pressions en ce sens. Elle n'exclut toutefois pas l'ordre de contrôle qui, par nature, est dans la finalité de la mission, à condition bien sûr que cet ordre ne vise pas à détourner l'agent de ce qu'il estime devoir contrôler ...

Le statut et les conditions de service sont là pour assurer la meilleure protection des salariés et de leurs droits. Là est la finalité de la garantie, elle n'est en aucun cas de donner à un fonctionnaire, tout talentueux et génial soit-il, le droit de travailler comme il le veut, quand il veut, en libéral, en fonction de ses humeurs ou de ces états d'âme, « sauf à admettre que les inspecteurs du travail ne doivent pas avoir de supérieur hiérarchique, ce qu'aucun texte ne prévoit »¹⁰.

Les pieds sont dans le plat. L'indépendance au sens des conventions internationales est là pour empêcher toutes influences extérieures indues qui nuiraient à la réalité et à l'efficacité de la mission fondamentale de contrôle de l'application du droit du travail. L'indépendance ce n'est pas l'autonomie, ce n'est pas le droit à être des électrons libres. La question de la « section d'inspection du travail » est en soi révélatrice du problème : c'est à la fois le

⁹ Article 17 Convention n° 81 de l'OIT.

¹⁰ Cf. Commissaire du Gouvernement Scanvic, Conseil d'État, 19 novembre 1994.

lieu d'excellence de l'indépendance (au sens OIT, là où se développe l'action de contrôle), et ce peut être le lieu de prédilection pour des pratiques solitaires dont on peut parfois se demander si elles ont toujours pour raison d'être la défense des travailleurs ?¹¹

Le débat, précisément aujourd'hui, est de savoir comment l'indépendance dans les choix du contrôle, la nécessaire réactivité individuelle aux constats de terrain peut s'articuler avec un jeu plus collectif des agents de contrôle, l'effectivité du droit du travail passant par plus d'efficacité des services et absolument pas par un fonctionnement hyper individualisé, indiscuté collectivement, conduisant à faire dépendre la protection réelle des salariés de la compétence et de la motivation d'un individu ...

Mais ce jeu collectif ne peut être organisé de façon à atteindre l'indépendance ... Au cours des années 70, à propos d'indépendance, on s'est notamment interrogé sur le filtrage hiérarchique des procès-verbaux. Les inspecteurs critiques d'hier, devenus hiérarques, disent aujourd'hui que le phénomène a disparu. Certains contrôleurs voyant leur procès-verbal relu par l'inspecteur du travail, le directeur-adjoint en charge du travail puis par le directeur départemental du travail paraissent en être moins persuadés. Faudrait-il occuper l'armée mexicaine ?

Plus fondamentalement, certaines orientations technocratiques d'aujourd'hui ne sont-elles pas, à terme, attentatoires à l'indépendance ? Le pilotage par la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) et les BOP (budget opérationnel de programme), dans le cas précis le BOP 4, a de quoi inquiéter sur une détermination très théorique d'objectifs « spécialisateurs » ou « spécialisants » et sur ce que cela induit en termes de possibilités réelles de liberté de contrôler.

L'agent doit pouvoir s'inscrire dans des actions collectives et, en même temps, pouvoir répondre sur le terrain aux problèmes qui se posent à lui. Pour cela il faut des moyens. Des personnels affectés en section, des objectifs qui ne tombent pas du ciel du ministère ou d'une techno-

¹¹ Cf. Des paroles d'agents d'inspection heureusement marginaux : « moi, je me fais mon enquête contradictoire par téléphone », bientôt peut-être via un mail à « toutlemonde » ? « Moi, je ne me déplace pas sur un accident du travail mortel, y a pas de texte qui m'y oblige », ... on est vendredi et il fait beau !

programmation effarante. Par ailleurs, si l'on veut mener une véritable (et nécessaire) politique d'animation de l'inspection du travail, il faut oser regarder en face la méfiance réciproque qui existe entre agents de contrôle et hiérarchie, il faut se pencher sur les « capacités » de la hiérarchie intermédiaire de l'inspection du travail à animer une action de contrôle efficace.

Une inspection gardant une approche globale des relations de travail est seule capable de rester accueillante à la demande sociale. Elle doit être exigeante vis à vis de son autorité administrative mais aussi vis à vis d'elle-même et de ses membres. Il en va, dans ce pays, de l'effectivité du droit du travail, de la protection des travailleurs et, fondamentalement, d'une idée de la démocratie.