



**Association française de Droit du travail et de la Sécurité sociale**

-----  
5, rue du Renard – 75004 Paris - fax : 01.42.71.39.87  
mail : [afdt.asso@gmail.com](mailto:afdt.asso@gmail.com) - <http://www.afdt-asso.fr>

## **« Le nouveau rôle de l'inspection du travail »**

*Patrick QUINQUETON, conseiller d'Etat*

**Séance du 25 janvier 2013**

### **Eléments d'intervention**

#### ***Quelques raisons d'en parler***

Ancien inspecteur du travail, j'ai effectué l'essentiel de mon activité d'inspecteur de 1979 à 1989 en Moselle et plus précisément dans le bassin sidérurgique de la vallée de la Fensch connu de tous désormais (Florange, Hayange).

Plus récemment, j'ai été conduit à rapporter au Conseil d'Etat plusieurs projets de décrets sur l'unification de l'inspection du travail, et autres sujets connexes. J'ai été sollicité par le secrétaire général des ministères sociaux pour participer à une mission en 2012 sur la crise des relations sociales au ministère du travail et singulièrement dans l'inspection du travail, qui était sans doute liée à des réformes importantes mais parfois contradictoires menées concurremment, et dont l'acuité était soulignée par deux suicides d'inspecteurs du travail qui étaient en même temps des militants syndicaux.

Enfin, sans doute comme résultante de l'ensemble de ces interventions, l'AFDT m'a demandé de rédiger le rapport français pour le congrès mondial de la Société internationale de droit du travail en septembre dernier à Santiago du Chili.

#### ***1 – En quoi consiste cette fonction***

C'est une fonction ancienne, dont les origines se situent dans les suites du rapport Villermé sur les conditions de travail dans l'industrie textile en 1840. Mais il faut attendre la loi du 19 mai 1974 pour l'organisation d'un service de 15 inspecteurs divisionnaires et d'inspecteurs départementaux, financés par les conseils généraux. Et ce n'est qu'à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, sous la république radicale, que la fonction est véritablement institutionnalisée avec la création d'un corps d'inspecteurs fonctionnaires d'Etat par la loi du 2 novembre 1892, doté d'un droit d'entrée dans les entreprises.

Elle se distingue parfois mal, dans l'esprit du public, d'autres professions qui interviennent dans des sphères voisines et ne sont pas des inspecteurs : les ingénieurs conseil des services prévention des CARSAT, les contrôleurs de l'URSSAF, et d'autres encore. J'ai

eu l'occasion de développer ce point dans le rapport au congrès de la société internationale de droit du travail en 2012, auquel je vous invite à vous reporter.

L'inspection du travail est le corps de contrôle « généraliste » du droit du travail, ce qui est à la fois un handicap et un atout. C'est un atout car les conditions de travail dans une entreprise forment un tout. Mais c'est un handicap, car il est de plus en plus difficile de saisir les réalités très hétérogènes des relations du travail.

Le recrutement est fait sur des connaissances assez hétérogènes. Je me souviens, pour le concours d'entrée que j'ai passé en 1977, d'avoir dû travailler à la fois mes cours de physique et de chimie, mais aussi mes cours de droit. Je ne sais si la formation requise est toujours la même, mais cela donne une bonne image des compétences nécessaires. Il faut être capable de vérifier les mentions d'un bulletin de paie, mais aussi d'analyser un rapport de vérification sur le risque électrique ou les produits chimiques utilisés.

L'article L. 8112-1 du code du travail dispose que « les inspecteurs du travail 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 (...) ».

Les agents de contrôle bénéficient de prérogatives exceptionnelles qui figurent dans la partie législative du code du travail, comme le droit d'entrée dans les établissements et sur les chantiers soumis à la législation du travail, le droit de prélèvement, l'accès aux documents. Ils confirment les irrégularités constatées par des observations et constatent les infractions par des procès verbaux.

S'agissant des obligations relative à la santé et à la sécurité au travail, ils bénéficient de pouvoirs spécifiques, comme celui de mettre en demeure l'employeur dans un délai précisé, de faire procéder à des vérifications ou de faire cesser un risque. L'inspecteur peut mettre en œuvre des mesures et procédures d'urgence prévues pour les arrêts temporaires de travaux ou d'activités par les articles L. 4731-1 et suivants du code du travail et pour les procédures de référé par les articles L. 4732-1 et suivants du même code.

## ***2 – Sa reconnaissance internationale***

Des conventions de l'Organisation internationale du travail reconnaissent une compétence spécifique à l'inspection du travail et font obligation aux Etats signataires d'organiser un système d'inspection du travail avec des inspecteurs dotés de prérogatives de nature à rendre effectif le droit du travail. Ces conventions sont, à titre principal, la convention C81 de l'OIT (de 1947), mais également les conventions C129 (de 1969) sur l'inspection du travail en agriculture et C178 (de 1996) sur l'inspection des conditions de travail et de vie des gens de mer.

L'article 3 de la convention C81 fixe ainsi les obligations des Etats signataires : « Le système d'inspection du travail sera chargé : / - (a) d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession, telles que les dispositions relatives à la durée du travail, aux salaires, à la sécurité, à l'hygiène et au bien-être, à l'emploi des enfants et des adolescents, et à d'autres matières connexes, dans la mesure où les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer

l'application desdites dispositions; /- (b) de fournir des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales; /- (c) de porter à l'attention de l'autorité compétente les déficiences ou les abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes ». Il précise ensuite que « si d'autres fonctions sont confiées aux inspecteurs du travail, celles-ci ne devront pas faire obstacle à l'exercice de leurs fonctions principales ni porter préjudice d'une manière quelconque à l'autorité ou à l'impartialité nécessaires aux inspecteurs dans leurs relations avec les employeurs et les travailleurs ».

L'article 4 de la même convention précise que l'inspection du travail sera placée sous la surveillance et le contrôle d'une « autorité centrale ». Cette autorité est explicitement en France en application des articles R. 8121-13 et 14 du code du travail (issus du décret n° 2008-1503 du 30 décembre 2008) un échelon central, la direction générale du travail.

Mais c'est surtout son article 6 qui est régulièrement invoqué, sous le nom de principe d'indépendance de l'IT. Cet article dispose que : « Le personnel de l'inspection sera composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de services leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue ». Cette stipulation donne lieu à une abondante doctrine dégagée par la commission d'experts et validée par le CA de l'organisation.

### ***3 – Son organisation originale***

L'organisation classique est la section d'inspection, avec les inspecteurs et les contrôleurs (et leurs assistants, moins nombreux) qui se partagent les entreprises sur un critère principal d'effectif, les services d'assistance et d'appui et/ou d'encadrement, et les services spécialisés (renseignements au public, contrôle du travail illégal, etc). Les contrôleurs du travail, « dans le cadre de l'inspection du travail, exercent leur compétence sous l'autorité des inspecteurs du travail » si l'on reprend les termes de l'article L. 8112-5 du code du travail. Mais dans la réalité, c'est pour l'essentiel par une répartition des établissements à contrôler au sein de la section d'inspection, que se distinguent inspecteurs et contrôleurs, selon la taille des entreprises contrôlées.

L'existence des deux corps d'inspecteurs et de contrôleurs est souvent posée, même si c'est davantage l'inégalité de leurs statuts qui fait problème. La réforme annoncée récemment, qui consiste à intégrer progressivement les contrôleurs dans le corps des inspecteurs, mais avec un échéancier qui suscite des doutes sur la bonne fin de l'opération et fait l'objet de contestations, va dans le sens d'une fonction unique d'inspecteur.

Après l'unification des inspections, il faut sans doute en diversifier les modes d'organisation, au risque de rendre la compréhension plus difficile pour les entreprises et les salariés, ou de traiter inégalement les situations. C'est un débat à l'intérieur de l'inspection. C'est pourtant ce que requiert parfois la grande diversité des questions à traiter.

### ***4 – Le paradoxe des réformes récentes***

L'unification des services d'inspection au 1<sup>er</sup> janvier 2009 : elle résulte du regroupement en un seul service de l'inspection du travail, de l'inspection du travail des

transports, de l'inspection du travail (anciennement : des lois sociales) en agriculture, et de l'inspection du travail maritime.

Paradoxalement, ce regroupement qui correspondait à une demande ancienne, a fait ressortir un débat sur la contradiction entre compétence généraliste et besoin de spécialisation.

Le passage des DDTE aux Direccte, par regroupement au niveau régional de l'ensemble des services concernant les entreprises, aussi bien en aides qu'en contrôle ne s'est pas fait sans de grandes difficultés, même si dans ce cadre l'inspection du travail a conservé une grande autonomie, avec des unités territoriales au niveau du département.

Il ne semble pas, en tout cas, qu'une véritable collaboration entre services de contrôle (travail, consommation et concurrence) ait été recherchée ou se soit enclenchée. Cela pose la question paradoxale de savoir s'il faut voir dans cette structuration un handicap ou la possibilité d'une dynamique nouvelle.

La montée en puissance des effectifs, avec le « plan de développement de l'inspection du travail », s'est produite dans des conditions qui n'ont pas répondu aux aspirations des contrôleurs et ont donné le réel sentiment d'une désertification des fonctions de secrétariat, alors même que le nombre d'inspecteurs et de contrôleurs affectés en inspection a beaucoup progressé (30 %). Et il semble qu'aujourd'hui la proposition du ministre d'une intégration progressive des contrôleurs suscite des réticences.

## ***5 – L'évolution de la question du travail***

Le travail évolue et conduit sans doute à des évolutions dans la prise en compte par l'inspection de l'application du droit du travail.

Par exemple, les risques liés à l'amiante sont une illustration de l'hyper technicisation de la sécurité au travail. La contradiction entre la fonction de généraliste et l'appréhension technique des risques, est une question ancienne ainsi renouvelée. Mais il en est de même d'autres risques, comme le risque chimique. Cela exige portant à la fois la précision de la norme et de l'efficacité de sa mise en œuvre et de son contrôle.

La mondialisation financière de l'économie, accentuée par la crise actuelle, rend manifestement plus difficile la fixation de règles d'ordre public qui s'appliquent à tous, et plus complexe l'application des dispositions existantes qui se traduisent par l'éclatement des statuts des salariés. Cela conduit les partenaires sociaux à négocier, au niveau de la branche ce qui est ancien, mais aussi au niveau de l'entreprise ce qui est plus récent, la norme applicable. Sans compter les négociations nationales interprofessionnelles, qui fixent de façon évolutive le droit commun applicable. L'inspection du travail se trouve, par suite, devoir faire respecter un droit qu'il devient plus difficile de justifier simplement.

La désyndicalisation massive des salariés en France et en Europe, l'absence des syndicats dans la plupart des petites entreprises, conduit, en cette période d'évolution des méthodes de travail et du management, à faire remonter sur l'inspection du travail des questions variées, nouvelles, multiples et foisonnantes, mais pas toujours faciles à traiter, et pour lesquelles la réponse immédiate au salarié demandeur est parfois un leurre. Plus que jamais, l'efficacité du contrôle est dépendante de l'existence d'une représentation des salariés

dans l'entreprise ou d'une autre forme d'intervention syndicale. Le renforcement et donc l'évolution de la présence syndicale sont des enjeux de contrôle.

Les « risques psycho-sociaux » posent des questions nouvelles, liées à l'organisation du travail, et difficiles à traiter dans un cadre législatif et réglementaire, du moins si on se limite à leur traitement immédiat. Il n'est pas sûr que l'inspection du travail soit en l'état la mieux placée pour y faire face. Il serait pourtant nécessaire de ne pas se contenter de la seule réaction compassionnelle qui conduit à faire (peut-être) sanctionner les risques par le juge, pour aborder dans les institutions représentatives du personnel (y compris au CHSCT, auquel assiste l'inspecteur du travail) les questions d'organisation du travail liées à la stratégie de l'entreprise et d'en (re)faire un objet des relations sociales..

### *Quel avenir pour l'inspection du travail*

Un nouveau paradoxe peut être souligné : la juridictionnalisation croissante des rapports économiques et sociaux semble laisser de côté les inspecteurs du travail. Ces spécialistes du droit du travail saisissent de moins en moins le juge pénal. Peu de procès verbaux sont relevés et transmis au Parquet, même si les procédures d'urgence sont un peu plus utilisées. Certes, ils font de nombreuses observations confirmées par écrit et en suivent l'application. Ils utilisent la mise en demeure, l'arrêt de chantier, et d'autres mesures qui ont un caractère contraignant tout en donnant rarement lieu à une véritable jurisprudence. Mais la « délinquance en droit du travail » est de ce fait peu sanctionnée.

Comment, sinon réinventer le métier de généraliste du droit du travail, ce qui serait présomptueux, mais développer de nouvelles stratégies d'intervention qui seraient à même d'influer sur le respect des droits des salariés, dans un contexte de crise économique et de vaste restructuration industrielle ? C'est un des enjeux de l'heure.