

# l'inspection du travail

sa mission

ses méthodes

→ 1971  
1981

bureau international  
du travail  genève

# **L'inspection du travail**

**sa mission    ses méthodes**

Née au cours du XIX<sup>e</sup> siècle de la nécessité d'assurer le respect des premières lois relatives à la protection des travailleurs (hygiène et sécurité, réglementation du travail des femmes et des enfants), l'inspection du travail a vu ses activités et ses responsabilités s'élargir à mesure que se développait la législation sociale. Aujourd'hui sa mission ne vise à rien de moins qu'à une prise en charge globale, par l'appareil de l'Etat, des intérêts de l'homme au travail, dans un souci de justice et de paix sociales. Aussi convient-il, sans rien lui enlever du rôle traditionnel irremplaçable qui est le sien en tant que garante de l'application des normes sociales, de la doter des moyens qui lui permettront de faire face à ses responsabilités nouvelles.

Les trois parties de cet ouvrage, conçu comme un outil de travail mis à la disposition des autorités compétentes et des agents de l'inspection, exposent successivement la mission de l'inspection du travail, ses moyens d'action et les méthodes et règles pratiques qui peuvent rendre plus efficaces les opérations d'inspection.

Prix: 17,50 francs suisses  
ISBN 92-2-200963-0

ISBN 92-2-200963-0

*Première édition 1971*

*Deuxième impression 1981*

---

## Avant-propos

En publiant le présent volume, le Bureau international du Travail se propose de mettre à la disposition des autorités gouvernementales intéressées et des agents de l'inspection du travail un « outil » qui, tenant compte des données économiques et sociales de l'heure présente et des tendances qui se font jour, permette de dégager les grandes lignes de la mission aujourd'hui confiée à l'inspection du travail et fournisse des indications pratiques qui en facilitent l'accomplissement. Il s'est efforcé d'établir un document qui, tout en gardant sa cohérence, puisse offrir de l'intérêt pour des pays dont les systèmes d'inspection, parvenus à des stades d'évolution différents, présentent des caractéristiques très diverses et possèdent des moyens d'action assez peu comparables.

Le Service de l'administration du travail du BIT (qui se rattache au Département du développement des institutions sociales) a confié la préparation de cet ouvrage à un de ses membres, M<sup>me</sup> I. Costa, et s'est d'autre part assuré le concours technique de M. Pierre Bois, directeur régional du travail et de la main-d'œuvre à Paris, et de M. David E. Cooper, inspecteur des fabriques pour le district Londres-Nord, à qui le BIT tient à exprimer sa reconnaissance.

---

Les désignations utilisées dans cette publication, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse.

---

# Table des matières

Avant-propos . . . . .	v
Introduction . . . . .	1

## PREMIERE PARTIE

### LA MISSION DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

<b>1. Responsabilités techniques . . . . .</b>	<b>7</b>
Contrôle de l'hygiène et de la sécurité . . . . .	7
Contrôle préalable . . . . .	8
Contrôle en cours d'utilisation . . . . .	10
Contrôle après un accident du travail . . . . .	11
Prévention des accidents du travail . . . . .	12
<b>2. Responsabilités juridiques . . . . .</b>	<b>15</b>
Contrôle de l'application des dispositions légales . . . . .	15
Conseils et information . . . . .	16
Aux employeurs et aux travailleurs . . . . .	16
A l'autorité compétente . . . . .	17
Participation à l'élaboration de textes législatifs ou réglementaires . . . . .	19
Participation à l'établissement de conventions collectives . . . . .	19
<b>3. Responsabilités économiques . . . . .</b>	<b>21</b>
Evolution normale de la mission de l'inspection . . . . .	21
Au stade de l'élaboration des plans de développement . . . . .	22
Information . . . . .	22
Orientation . . . . .	24
Au stade de la mise en œuvre des programmes de développement . . . . .	25

<b>4. Responsabilités sociales</b>	27
Observation du climat social	28
Dans l'entreprise	28
Dans la branche de l'économie ou la région	29
Amélioration des relations professionnelles dans l'entreprise	30
Participation à la négociation d'accords collectifs	31
Prévention et règlement des conflits; conciliation, arbitrage	33
Controverses sur les principes	33
Conflits collectifs	38
Litiges individuels	40
Appréciation des motifs de licenciement des représentants élus du personnel	41
<b>5. Responsabilités administratives</b>	45
Fonctions d'autorité	45
Visas et octroi de dérogations	45
Participation aux activités d'organes consultatifs délibératifs ou contentieux	47
Responsabilités en matière syndicale	48
Fonctions d'administration	49
Rapport annuel d'inspection	50
Autres fonctions	51

## DEUXIÈME PARTIE

## LES MOYENS D'ACTION DE L'INSPECTION

<b>6. Moyens juridiques</b>	55
Pouvoirs des inspecteurs	55
Pouvoirs de contrôle	55
a) Droit de libre entrée	55
b) Absence d'avertissement préalable	58
c) Interrogatoires, contrôle de documents, prélèvements	59
Pouvoirs d'injonction	61
a) Injonction avec délai, mise en demeure	62
b) Mesures immédiatement exécutoires	63
c) Recours contre la décision de l'inspecteur	65
Poursuites et sanctions	66
Statut des inspecteurs du travail	71
Fonctionnaires publics	71
Inspecteurs du travail jouissant d'un autre statut	74
a) Inspecteurs appointés par les syndicats	74
b) Délégués ouvriers	75
c) Inspecteurs « contractuels »	76
d) Inspecteurs municipaux	77

<b>7. Personnel de l'inspection</b>	79
Qualifications et obligations de l'inspecteur	79
Compétences professionnelles	79
a) Formation préalable	80
b) Perfectionnement en cours de carrière	82
Qualités morales	84
Obligations statutaires	85
a) Désintéressement	86
b) Secret professionnel	86
c) Discrétion sur l'origine des plaintes	87
Effectifs de l'inspection	88
Composition des effectifs	89
Auxiliaires des services d'inspection	91
<b>8. Structures administratives</b>	93
Organisation des services de l'inspection	93
Contrôle d'une autorité centrale	93
Spécialisation des fonctions	96
a) Spécialisation technique	96
b) Spécialisation hiérarchique	98
Articulation et collaboration des services entre eux	100
Moyens matériels	102
Collaboration avec d'autres institutions	105
Autres services de l'administration du travail	105
Services de la sécurité sociale	106
Organismes du plan	107
Organisations professionnelles	108
Autres institutions publiques ou privées	109

## TROISIÈME PARTIE

## MÉTHODES ET RÈGLES PRATIQUES

<b>9. Organisation des visites</b>	113
Préparation	113
Plan de travail	113
Documentation	115
Fréquence	116
Moment opportun	117
Caractère inopiné de la visite	117
Choix du moment	118
<b>10. Attitude de l'inspecteur</b>	121
A l'arrivée sur le lieu de travail	121
Opportunité d'aviser l'employeur et de justifier de sa qualité	121
Attitude en cas d'obstruction	122

Pendant le contrôle . . . . .	122
Présence de l'employeur et de représentants du personnel au cours de la visite . . . . .	122
Ordre des opérations . . . . .	123
Observation attentive et raisonnée de la situation . . . . .	124
Interrogatoires . . . . .	125
Contacts à prendre . . . . .	126
a) Spécialistes de la sécurité et de l'hygiène dans l'entreprise . . . . .	126
b) Médecin d'entreprise . . . . .	126
c) Représentants du personnel . . . . .	127
A la suite de la visite . . . . .	128
Appréciation et communication des faits constatés . . . . .	128
Choix de la suite à donner à l'inspection . . . . .	129
Communication des conclusions à l'employeur et du rapport d'inspection à l'autorité hiérarchique . . . . .	130
<b>11. Méthodes de contrôle . . . . .</b>	<b>133</b>
Méthodes à suivre selon la nature de la visite . . . . .	133
Première visite . . . . .	133
Visites ordinaires . . . . .	134
Visites spéciales . . . . .	135
Visites de réinspection . . . . .	136
Méthodes à suivre selon la nature de l'entreprise . . . . .	137
Grandes entreprises . . . . .	137
Petites entreprises . . . . .	138
Exploitations agricoles . . . . .	139
Plantations . . . . .	140
Mines . . . . .	141
Domiciles privés . . . . .	142
<b>12. Contrôle technique : hygiène et sécurité . . . . .</b>	<b>143</b>
Bâtiments . . . . .	144
Contrôle préalable . . . . .	144
Contrôles ultérieurs . . . . .	144
Installations et outillage . . . . .	145
Contrôle préalable . . . . .	145
Contrôles en cours de fonctionnement . . . . .	145
a) Chantiers, échafaudages, appareils de levage . . . . .	145
b) Installations électriques, élévateurs, chaudières, récipients sous pression . . . . .	146
c) Machines . . . . .	147
d) Equipement et environnement des postes de travail . . . . .	147
e) Substances dangereuses, prélèvements d'échantillons . . . . .	147
Enquêtes à la suite d'accidents du travail . . . . .	148
Contrôle des services sociaux . . . . .	151

<b>13. Contrôle des conditions de travail . . . . .</b>	<b>153</b>
Contrats de travail et d'apprentissage . . . . .	153
Durée du travail, repos, congés . . . . .	154
Points particuliers à vérifier . . . . .	154
Méthodes de contrôle spécifiques . . . . .	155
Rémunération . . . . .	155
Eléments de la rémunération . . . . .	155
Modalités du paiement, avances, retenues . . . . .	156
Les irrégularités les plus courantes . . . . .	157
Les économats . . . . .	158
Travail des femmes . . . . .	159
Interdiction de certains travaux . . . . .	160
Protection de la maternité . . . . .	160
a) Protection de la santé de la mère et de l'enfant . . . . .	160
b) Protection des moyens d'existence . . . . .	161
Pratiques discriminatoires . . . . .	161
Travail des enfants et des adolescents . . . . .	162
Age minimum, obligation scolaire . . . . .	162
Examen médical d'aptitude à l'emploi . . . . .	163
Interdiction de certains travaux . . . . .	163
Apprentissage . . . . .	164
Sécurité sociale . . . . .	165
<b>14. Information et conseils . . . . .</b>	<b>167</b>
Dans le cadre de l'entreprise . . . . .	167
Domaine technique : hygiène et sécurité . . . . .	167
a) Avis et conseils à l'employeur . . . . .	167
b) Participation aux travaux du comité d'hygiène et de sécurité . . . . .	168
Conditions de travail . . . . .	169
a) Contenu et portée des nouvelles dispositions légales . . . . .	169
b) Amélioration des conditions de travail au-delà des obligations légales . . . . .	169
Hors de l'entreprise . . . . .	171
Consultations individuelles, information collective . . . . .	171
Activités éducatives . . . . .	172
<b>15. Activités dans le domaine des relations professionnelles . . . . .</b>	<b>175</b>
Négociation de conventions collectives . . . . .	175
Contenu des conventions collectives . . . . .	175
La commission paritaire . . . . .	177
a) Travaux préparatoires . . . . .	178
b) Présidence de la commission . . . . .	179
c) Procès-verbaux . . . . .	180

## L'inspection du travail

Règlement des conflits . . . . .	180
Identification du conflit . . . . .	180
Conciliation des conflits collectifs . . . . .	182
a) Intervention de l'inspecteur . . . . .	182
b) Constatation du résultat . . . . .	184
Litiges individuels . . . . .	185
a) Objet et notification du litige . . . . .	185
b) Instruction du litige . . . . .	186
16. Activités administratives . . . . .	189
Documentation . . . . .	189
Textes de portée générale . . . . .	190
a) Législation et réglementation du travail, conventions collectives . . . . .	190
b) Circulaires, instructions administratives . . . . .	191
c) Autres documents . . . . .	192
Documents de service . . . . .	193
a) Fichier d'établissements . . . . .	193
b) Dossiers d'établissement . . . . .	194
c) Dossiers divers . . . . .	195
Établissement de rapports et documents . . . . .	196
Règles générales . . . . .	196
a) Uniformisation des documents . . . . .	196
b) Uniformisation des critères . . . . .	198
c) Périodicité . . . . .	199
Rapport d'inspection . . . . .	200
a) Forme et contenu . . . . .	200
b) Utilisation, caractère confidentiel . . . . .	202
Rapports périodiques d'activité . . . . .	203
Rapport annuel d'ensemble . . . . .	204
a) Forme et contenu . . . . .	204
b) Périodicité, caractère public . . . . .	208
17. Statistiques . . . . .	211
Nature . . . . .	211
Données économiques . . . . .	211
Données sociales . . . . .	212
Activité de l'inspection . . . . .	213
Sources et utilisation des statistiques . . . . .	213
Fichier et dossiers des établissements . . . . .	213
Rapports d'inspection . . . . .	214
Dossiers des litiges . . . . .	215
Déclarations d'accidents du travail et de maladies professionnelles, prévention des risques professionnels . . . . .	215
Utilisation des statistiques d'autres administrations . . . . .	216
Conclusions . . . . .	219
Annexes : Modèles de formulaires . . . . .	223

## Introduction

Née au cours du XIX<sup>e</sup> siècle de la nécessité d'assurer le respect des premières lois relatives à la protection physique des travailleurs, en particulier dans les domaines de l'hygiène et de la sécurité et de la réglementation du travail des femmes et des enfants, l'inspection du travail a vu ses activités et ses responsabilités s'élargir au fur et à mesure du développement de la législation sociale. Depuis lors, en effet, il a été souligné à maintes reprises, et notamment encore lors de l'adoption par la Conférence internationale du Travail à sa 53<sup>e</sup> session de la convention sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, que la meilleure norme ne vaut que par son application effective et qu'une inspection du travail efficace constitue, sur le plan national, le meilleur garant de l'application des normes, tant nationales qu'internationales, dans le domaine du travail.

Toutefois, cet accroissement des tâches, cet élargissement des responsabilités ne se sont pas produits partout selon une évolution semblable. Dans certains pays, autour du noyau primitif constitué par les premiers agents de contrôle, le système d'inspection s'est élargi par l'augmentation des effectifs et le renforcement des moyens d'action au sein d'un service unique à compétence généralisée ; dans d'autres pays, au contraire, les tâches nouvelles ont entraîné la création de services distincts possédant une compétence spécialisée pour tel ou tel secteur de l'économie ou telle ou telle partie de la législation régissant les relations de travail. C'est ainsi que, dans les systèmes d'inspiration britannique par exemple, le contrôle des dispositions relatives à l'hygiène et à la sécurité du travail et celui de la législation sur les salaires relèvent de corps différents d'inspecteurs ; le contrôle de l'application de la législation concernant le travail des femmes et des enfants est confié à d'autres inspecteurs encore, tandis que certains fonctionnaires spécialisés de l'administration du travail sont compétents pour la conciliation des différends. A l'opposé, dans la plupart des pays francophones d'Afri-

que, l'inspecteur du travail sera compétent pour l'ensemble de la législation du travail et des secteurs économiques ; il participera aux négociations de conventions collectives et les conflits du travail lui seront soumis en vue de la conciliation. Entre ces deux systèmes extrêmes, l'inspection du travail peut présenter des visages différents selon que les pays choisissent la voie de la compétence générale ou celle des compétences spécialisées. Les responsabilités de l'inspection peuvent en outre, dans les Etats fédératifs, incomber pour partie à l'autorité fédérale, pour partie aux entités constituantes ou, dans le cadre de structures nationales unitaires, être partiellement déléguées aux municipalités, comme en Norvège. Une place spéciale doit être réservée au système propre aux pays socialistes ; dans ces pays, les syndicats sont étroitement associés à l'Etat, notamment pour faire respecter les normes protectrices du travail, particulièrement dans le domaine de la sécurité, dont ils assument le contrôle dans la plupart des cas.

Mais quel que soit le système prévalant dans un pays ou dans un autre, il faut remarquer que les nombreux changements survenus depuis la seconde guerre mondiale dans les domaines politique, économique ou social ont eu des répercussions sur la notion même de l'institution. Parmi les changements les plus importants, on peut citer :

- l'évolution des conditions économiques et sociales et l'interaction du social et de l'économique, conséquences d'une politique de planification et de programmation tendant à se généraliser ;
- l'association de plus en plus fréquente des organisations professionnelles à certaines tâches d'inspection ;
- l'évolution du droit du travail lui-même, destiné à l'origine à protéger le travailleur, partie faible au contrat de travail, et qui, aujourd'hui, véritable « statut » du travailleur, vise à organiser les relations sociales au sein de la communauté et à tous les niveaux.

Aussi, sans rien lui enlever du rôle traditionnel irremplaçable qu'elle joue en tant que garante de l'application des normes sociales, il convient maintenant, pour tenir compte de l'orientation nouvelle résultant de ces changements, de réaliser un effort d'adaptation, sur le plan gouvernemental comme au niveau de chaque agent de l'inspection, afin de doter l'inspection du travail des moyens qui lui permettront de faire face à ses responsabilités nouvelles.

C'est à cette préoccupation que la présente étude vise à apporter une réponse au moins partielle. Pour y parvenir, il convenait, tout d'abord, de donner comme base fondamentale à l'ensemble de l'étude les normes internationales de l'OIT en la matière (tout particulièrement les conventions et

les recommandations de 1947 et de 1969 qui traitent, l'une de l'inspection dans l'industrie et le commerce, l'autre, de l'inspection dans l'agriculture), normes applicables dans un grand nombre d'Etats Membres de l'Organisation présentant une évolution et des structures très différentes<sup>1</sup>.

D'autre part, si l'on considère que, sur le plan idéologique, la mission de l'inspection du travail — dont l'objectif final pourrait être défini comme la prise en charge globale, au sein de l'appareil de l'Etat, des intérêts de l'homme au travail dans un souci de justice et de paix sociales — ne saurait changer profondément en fonction de conditions locales, c'est cette notion de « mission » qui a été mise en relief le plus généralement dans cet ouvrage. Une même mission peut, en effet, se traduire par des tâches diverses, selon le contexte politique, les structures, le niveau de développement et les moyens matériels disponibles.

Telles sont les considérations qui ont dicté le plan de l'étude.

Dans une première partie, on recherchera ce qui constitue la mission actuelle de l'inspection du travail en examinant les diverses responsabilités qu'elle implique. Les moyens d'action indispensables à l'accomplissement de cette mission — qu'ils soient de nature juridique, qu'ils reposent sur des structures préétablies comportant un personnel qualifié ou qu'ils exigent des supports matériels — seront exposés dans la deuxième partie. Enfin, un exposé des méthodes et des règles pratiques susceptibles de faciliter la mission de l'inspecteur fera l'objet de la troisième partie, exposé soutenu par des exemples tirés d'expériences et de systèmes divers.

Il ne sera pas inutile de terminer cette introduction par deux remarques de terminologie afin de faciliter la compréhension du texte.

Il pourra sembler dans cet ouvrage que les termes « inspection du travail » et « inspecteur du travail » sont employés indifféremment. En fait, dans l'esprit de l'étude, les termes « inspection du travail » sont utilisés chaque fois qu'il est fait appel à la notion d'institution, de corps constitué, ou lorsqu'on envisage un ensemble de fonctions, d'attributions confiées à l'institution en tant que telle, et les termes « inspecteur du travail », lorsqu'il s'agit d'une responsabilité ou d'une obligation individuelle, d'une action directe et personnelle du fonctionnaire de l'inspection. C'est en ce sens que la première partie de l'ouvrage traite de la « mission de l'inspection », c'est-

<sup>1</sup> Convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947 ; recommandation (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947 ; recommandation (n° 82) sur l'inspection du travail (mines et transports), 1947 ; convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969 ; recommandation (n° 133) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969. Ces différents instruments seront désignés le plus souvent, dans la suite du texte, par leurs numéros.

à-dire de l'ensemble des services que l'on est en droit d'attendre de cette institution, mission qui se réalise concrètement par l'exercice effectif des diverses responsabilités de l'inspecteur.

De même, il convient de signaler également que la dénomination « inspecteur du travail », employée dans tous les cas par mesure de simplification, recouvre des réalités différentes selon les tâches envisagées, les pays et les systèmes d'inspection. Parfois, c'est le même agent qui aura compétence pour un ensemble de fonctions, mais, dans d'autres cas, celles-ci seront partagées entre des agents spécialement affectés à telle ou telle d'entre elles, certaines tâches étant normalement accomplies par un fonctionnaire des cadres moyens (contrôleur du travail, *labour inspector*), d'autres incombant à un fonctionnaire des cadres supérieurs (inspecteur général). Il conviendra donc, aux fins de l'étude, de comprendre l'expression « inspecteur du travail » comme désignant *dans chaque cas* le fonctionnaire de l'inspection ayant compétence pour exercer la fonction envisagée.

Enfin, bien que cela ne soit que sous-entendu la plupart du temps, il convient de considérer l'« inspecteur du travail », non comme un individu isolé dans chacune des activités décrites, mais comme le maillon d'une chaîne, l'élément d'un corps constitué, appelé, sans doute, à recevoir des instructions des échelons supérieurs, mais aussi à agir sur ces échelons pour en obtenir, dans les cas difficiles, des directives et un appui. Cette notion sera développée au cours de l'étude des structures de l'inspection, mais il était utile d'y faire allusion dès le début afin d'aborder ce volume dans l'esprit que les rédacteurs se sont efforcés de lui donner.

## Première partie

---

# La mission de l'inspection du travail

L'inspection du travail est apparue à l'origine comme l'indispensable « gendarme » chargé de garantir la pérennité des premières conquêtes sociales acquises à la fin du siècle dernier. Par la suite, une certaine évolution s'est produite, et on en est venu à penser que mieux vaut prévenir que punir, conseiller avant de sanctionner. Dès 1947, l'article 17 de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail laissait aux inspecteurs du travail la libre décision de « donner des avertissements ou des conseils au lieu d'intenter des poursuites ».

A l'heure actuelle, ce dilemme semble bien dépassé. On tend en général à considérer l'inspection du travail comme un organe participant de l'autorité publique et destiné à ce titre à garantir le déroulement harmonieux des relations sociales, et les inspecteurs du travail, comme de véritables « agents de la paix sociale » : mission complexe qui recouvre de multiples activités en des domaines divers.

Participant de l'autorité publique, les agents de l'inspection auront le pouvoir de pénétrer sur les lieux de travail, d'y effectuer des contrôles, de relever et sanctionner les infractions.

Garants du déroulement harmonieux des relations sociales, ils informeront les interlocuteurs sociaux de leurs droits et de leurs obligations, les conseilleront sur les meilleurs moyens d'améliorer leurs relations, créeront un climat favorable à la négociation, offriront leurs bons offices pour rétablir une situation détériorée.

Soucieux de maintenir la paix sociale, ils axeront leurs multiples fonctions sur une double préoccupation : faire respecter par les intéressés les conditions légales de travail en vigueur ; travailler à l'amélioration de ces conditions en agissant auprès des autorités compétentes tant sur le plan juridique — pour combler certaines lacunes de la législation — que sur le plan social, pour faire bénéficier les travailleurs de l'élévation des niveaux de vie consécutive au développement économique.

Cette première partie aura pour objet l'étude des différents domaines dans lesquels s'exercent les activités de l'inspecteur. On examinera en même temps la nature de ces activités qui, à un titre ou à un autre, participent toujours de fonctions traditionnellement reconnues<sup>1</sup> à l'inspection du travail : contrôle, conseils et information.

<sup>1</sup> Voir art. 3 (1) de la convention n° 81 et art. 6 (1) de la convention n° 129.

## Responsabilités techniques

1

### Contrôle de l'hygiène et de la sécurité

Tâche dévolue dès l'origine à l'inspection du travail, le contrôle de l'hygiène et de la sécurité demeure encore aujourd'hui l'une de ses principales fonctions et, à son article 3, la convention n° 81 prévoit expressément que l'application des dispositions relatives à la protection des travailleurs, notamment les dispositions relatives à l'hygiène, à la sécurité et au bien-être, incombe à l'inspection du travail. Selon les systèmes nationaux adoptés, ce contrôle est effectué par un inspecteur à compétence générale, assisté, si besoin est, de techniciens et d'experts, attachés à l'inspection du travail ou appelés à titre de consultants (experts près les tribunaux, ingénieurs d'autres services publics tels que les mines ou les ponts et chaussées), ou par des inspecteurs spécialisés (chimistes, ingénieurs mécaniciens, ingénieurs du bâtiment, ingénieurs électriciens, etc.).

En effet, la complexité croissante des techniques, l'éventail de plus en plus large des procédés utilisés dans l'industrie exigent des connaissances trop étendues pour être acquises par un seul individu ; mais il n'en est pas moins vrai qu'un inspecteur du travail devrait toujours avoir des notions techniques suffisantes pour apprécier l'éventualité d'un danger, sous réserve de la possibilité de s'en remettre à un spécialiste pour diagnostiquer avec certitude la déféctuosité et les mesures qui devront être prises pour y remédier.

En ce domaine, une réunion des chefs de services officiels de sécurité et d'hygiène du travail s'est tenue à Genève en 1967 pour examiner notamment la nécessité et les modalités de la réorganisation de ces services, compte tenu de l'évolution rapide des techniques au cours des récentes années. Sur ce point, la réunion a émis l'opinion qu'une spécialisation à outrance devrait être écartée en raison des inconvénients majeurs qu'elle présente ; d'une part en effet, le spécialiste ne peut acquérir une vue d'ensemble des problèmes ; d'autre part :

## Responsabilités sociales

# 4

Parler des responsabilités sociales de l'inspection du travail peut sembler une tautologie, étant donné le caractère éminemment social de l'institution et de ses activités, ainsi que des fins en vue desquelles elle travaille.

Cependant, les diverses fonctions de l'inspection ayant été ici, pour plus de clarté, classées selon le domaine dans lequel elles s'exercent et les compétences qu'elles mettent en jeu, les responsabilités sociales de l'inspection du travail pourront être définies comme celles qui s'exercent sur le plan humain et qui font peut-être surtout appel aux qualités personnelles de l'inspecteur : psychologie, tact, prudence, sens pratique, humour même.

A la différence, en effet, d'autres administrations dont l'action et l'autorité s'exercent à l'égard d'une catégorie unique d'assujettis — contribuables, usagers des services publics, des routes, etc. —, l'action de l'inspection est orientée en fonction de la juxtaposition, voire de l'opposition, de deux catégories de personnes, les employeurs et les travailleurs, qui peuvent entrer en conflit ouvert lorsque leurs intérêts s'opposent, mais qu'il incombe, à titre fondamental, à cette institution de maintenir en bonne harmonie.

C'est parce que l'inspecteur du travail jouit d'une position privilégiée et exceptionnellement favorable pour apprécier le « climat social » — défini comme l'état des relations entre employeurs et travailleurs — que, dans un nombre croissant de pays, l'inspection du travail s'est vu assigner la tâche de mettre en œuvre tout moyen de maintenir et d'améliorer le bon état de ces relations, qu'il s'agisse d'organiser les relations professionnelles dans l'entreprise ou d'encourager et d'aider les parties désireuses de négocier, et de s'efforcer de rétablir la paix lorsqu'un conflit a éclaté. En certains cas, il lui appartient même, afin d'assurer le respect de la justice sociale, de s'opposer à certaines décisions d'autorité de l'employeur, dont elle apprécie librement le bien-fondé.

## Observation du climat social

### Dans l'entreprise

La connaissance du climat social serait impossible sans une étude préalable du cadre dans lequel vont se nouer les relations professionnelles entre l'employeur et ses salariés, ce cadre exerçant une influence directe sur l'état de ces relations. Des renseignements concernant les caractéristiques générales de l'entreprise (opérations techniques ; nombre de travailleurs ; nombre et proportion d'ouvriers qualifiés et non qualifiés, d'employés, de femmes ; état de l'équipement et de l'outillage ; conditions d'hygiène et de sécurité ; technique avancée, automatisation, etc.) sont donc nécessaires si l'on veut situer et apprécier les problèmes qui peuvent se poser sur le plan social : par exemple, une revendication portant sur l'hygiène revêtira un aspect différent si elle émane de travailleurs occupés dans des ateliers insalubres ou dans une usine moderne, bien éclairée et climatisée.

Par ailleurs, la situation économique de l'entreprise (prospérité, réduction temporaire de la production, situation marginale) a une influence non négligeable sur l'atmosphère des relations professionnelles. La connaissance de cette situation permettra d'évaluer les chances de succès d'une revendication tendant à une augmentation des salaires, ou, en sens inverse, les risques imminents de licenciements, éléments qui pourront être déterminants au cours de la négociation d'un accord.

La situation de l'entreprise quant au respect des dispositions légales est également très importante pour quiconque veut apprécier l'état des relations professionnelles : on peut déduire que les travailleurs éprouvent une certaine lassitude lorsque le dossier ouvert pour l'entreprise dans les services de l'inspection du travail révèle des plaintes nombreuses, des observations et des procès-verbaux répétés, des accidents du travail fréquents.

Enfin, l'attitude « sociale » habituelle des interlocuteurs sociaux constitue évidemment un indice de choix lorsqu'on veut analyser les causes d'un conflit et déterminer les perspectives les meilleures de son règlement. Du côté de l'employeur, la politique suivie en matière de rémunération (salaires élevés, primes, mensualisation, possibilités de « carrière » au sein des catégories professionnelles), l'ouverture ou la réticence dans les contacts avec les représentants du personnel (délégués du personnel, membres du comité d'hygiène et de sécurité) ou devant la liberté syndicale, l'octroi d'avantages sociaux (sursalaires, organisation de lieux de repos, de loisirs) donneront des indications précieuses à cet égard, mais qu'il conviendra d'examiner très attentivement en se gardant d'en tirer des conclusions hâtives. En effet, une politique favorable dans un des domaines ci-dessus peut dissimuler parfois un

retard dans les autres domaines. Une politique de hauts salaires et de promotion tend à attacher le personnel qualifié à l'entreprise en période de pénurie de main-d'œuvre ; liée à l'octroi d'avantages sociaux, elle pourra ralentir l'action des syndicats, réduire la fréquence et l'influence des contacts avec les organes officiels de représentation du personnel, évitant ainsi la mise en relief de problèmes plus graves — souvent beaucoup plus coûteux à résoudre. Par contre, une attitude de dialogue très ouvert, des contacts multipliés avec les représentants du personnel peuvent, avec un peu d'habileté, aboutir à retarder l'octroi d'une augmentation de salaire justifiée, en donnant l'impression aux travailleurs qu'ils sont effectivement associés à la discussion des bases de cette augmentation.

L'attitude des travailleurs à l'égard de l'entreprise (stabilité du personnel ou changements nombreux dans la main-d'œuvre, taux d'absentéisme, fréquence des revendications ou des grèves) peut donner une première impression quant à la gestion sociale de l'entreprise. Mais, là aussi, il faut se garder de tirer des conclusions définitives : selon qu'il s'agira de telle ou telle branche d'industrie — personne n'ignore, par exemple, que les travailleurs de l'imprimerie sont traditionnellement plus revendicatifs, plus durs dans les conflits et mieux outillés pour faire triompher leurs revendications que ceux des autres branches —, selon la proportion d'adhérents que compteront les syndicats et la structure qui sera la leur dans l'entreprise, à une même attitude de la part des employeurs ne correspondra pas forcément dans tous les cas une attitude semblable chez les travailleurs.

La connaissance des divers composants du climat social dans l'entreprise, tels qu'ils sont énumérés dans les paragraphes précédents, résultera tant de l'étude des documents propres aux services d'inspection du travail (dossier d'établissement, rapports d'inspection, procès-verbaux d'enquête) que des contacts personnels pris par l'inspecteur avec l'employeur et le personnel lors des visites de contrôle, des réunions de comités d'hygiène et de sécurité, de consultations sollicitées par des délégations syndicales, etc.

### Dans la branche de l'économie ou la région

A défaut d'une information statistique permanente assurée par un institut spécialisé, la nature et la source des informations à réunir par l'inspection du travail au sujet d'une branche d'activité ou d'une région seront dans l'ensemble les mêmes que celles qui viennent d'être décrites à propos de l'entreprise considérée individuellement. Mais les résultats globaux et leur interprétation seront obtenus, à l'échelon régional ou national, par la synthèse des divers éléments provenant des services locaux. Selon le secteur économique ou géographique envisagé, les informations seront fournies pour les

entreprises d'une branche déterminée de l'économie, ou pour les entreprises représentatives d'une région, les données réunies à l'échelon national couvrant l'ensemble du territoire.

Outre les éléments d'information fournis par les services locaux d'inspection, des contacts pourront être pris, au niveau régional ou national, avec les groupements professionnels — chambres de commerce, syndicats — de la branche considérée, lesquels possèdent une vue d'ensemble de certains problèmes d'actualité dans le secteur.

La connaissance du climat social ne constitue pas seulement une information très importante pour les autorités à qui incombent les décisions en matière sociale et économique, ou qui, chargées du maintien de l'ordre, sollicitent souvent ces informations de l'inspection du travail ; elle est aussi indispensable pour mener à bien les diverses activités qui sont envisagées ci-après.

### Amélioration des relations professionnelles dans l'entreprise

A une époque où l'évolution des rapports sociaux dans l'entreprise tend à développer l'information et la consultation des travailleurs (ou de leurs représentants) sur les différents problèmes de fonctionnement de l'entreprise, il devient difficile de dissocier le contrôle et la fourniture de conseils et d'informations, dont il vient d'être question, de la tâche qui consiste à harmoniser les relations collectives. Ces diverses fonctions, en effet, s'interpénètrent et réagissent les unes sur les autres.

Pour prendre un exemple, dans un établissement dont l'effectif rend obligatoire la création d'un comité d'hygiène et de sécurité, l'inspecteur du travail devra vérifier qu'il existe bien un tel comité et, si ce n'est pas le cas, il prendra les mesures habituelles en cas d'infraction. Toutefois, il donnera en même temps toutes les précisions utiles quant à la mise en place de ce comité et il prêtera à cette fin son concours effectif si le besoin s'en fait sentir, notamment pour l'organisation des élections et l'information des représentants du personnel sur la nature de leurs nouvelles fonctions. Ce faisant, à partir d'un contrôle, l'inspecteur aura contribué non seulement à renforcer les relations professionnelles dans l'entreprise, mais aussi à établir un organe auxiliaire de contrôle et, par là, une garantie supplémentaire de l'application des normes d'hygiène et de sécurité.

En raison justement des effets bénéfiques que ces organes de représentation et de relations professionnelles peuvent avoir, tant sur l'application de la législation que sur le climat social, l'inspecteur du travail sera parfois amené à promouvoir leur création, même lorsqu'ils ne sont pas légalement

obligatoires. Une telle suggestion pourra utilement être faite lorsque l'employeur fera état de difficultés nées, par exemple, d'un manque de discipline en matière de sécurité ou de l'absence d'interlocuteurs responsables pour déterminer les avantages sociaux prioritaires à inclure dans la politique sociale de l'établissement. Dans un même ordre d'idées, il pourra, par exemple, s'efforcer d'aplanir certaines difficultés psychologiques qui peuvent contrarier la mise en application d'une nouvelle législation relative à l'exercice du droit syndical dans les entreprises.

D'autre part, l'inspecteur du travail se fera un devoir, lorsque la loi l'y autorise, d'encourager en chaque occasion les parties à négocier des accords à l'amiable portant sur des questions telles que l'aménagement des horaires de travail ou du repos hebdomadaire ou la politique des salaires dans l'entreprise. Il pourra également suggérer l'organisation d'activités communes à plusieurs entreprises telles que des campagnes de sécurité ou des programmes de formation et de perfectionnement.

Enfin, dans bien des cas, l'inspecteur du travail aura son rôle à jouer dans l'organisation de services sociaux d'entreprise (cantines, colonies de vacances, octroi d'avantages divers aux retraités ayant une longue ancienneté dans l'entreprise, etc.). La connaissance de la situation économique de l'entreprise se révèle ici indispensable sous peine de proposer des réalisations financièrement inopportunes. L'inspection du travail risquerait alors de paraître, aux yeux des employeurs, plus préoccupée de manifestations démagogiques que de l'intérêt primordial du travailleur, à savoir un emploi stable et bien rémunéré, résultat direct d'une saine gestion financière de l'entreprise.

### Participation à la négociation d'accords collectifs

Outre la fonction consistant à informer les parties du contenu juridique des conventions collectives, dont il a été question précédemment, l'inspecteur du travail doit assumer parfois, dans ces négociations, un rôle moins technique, mais souvent plus dynamique, rôle de « catalyseur » pourrait-on dire, pour amener les deux parties à entamer un dialogue.

Selon la législation et la pratique en vigueur dans les Etats, le rôle de l'inspection du travail en matière de négociations collectives varie énormément d'un pays à l'autre : il est inexistant dans certains, légalement prévu dans d'autres, laissé à la libre décision des parties ailleurs. Il convient d'examiner brièvement les grandes lignes des différents systèmes en vigueur.

Dans certains pays, par exemple les pays de tradition britannique et les pays scandinaves, la négociation d'accords entre employeurs et travailleurs est laissée à l'initiative des parties, la procédure contractuelle de négo-

ciation étant elle-même librement négociée. Bien que, dans ces pays, des matières aussi importantes que les salaires ou la durée du travail soient régies par des conventions collectives, l'autorité publique n'intervient ni pour leur conclusion ni pour leur application (les parties à la convention fixant elles-mêmes une procédure de contrôle).

Dans d'autres pays — notamment les pays de tradition administrative française, les pays d'Amérique latine, de nombreux pays européens —, la convention collective peut, soit résulter d'une initiative spontanée des parties en cause, sans procédure préalable (les parties étant toujours libres de faire appel à un médiateur de leur choix), soit être conclue suivant une procédure réglementaire comportant la réunion d'une commission paritaire et certaines conditions relatives à la qualité des participants (organisations de travailleurs les plus représentatives), à la forme et au contenu de la convention. Dans le premier cas, la convention n'a de force juridique qu'entre les parties signataires ; dans le second cas, la convention est susceptible d'extension, avec force obligatoire, à toute une industrie, une activité économique ou une région déterminée.

La procédure légale prévoit souvent la participation — parfois expressément la présidence — d'un représentant du ministère du Travail, en désignant parfois nommément l'inspecteur du travail (c'est le cas en Grèce, au Chili, au Mexique, dans certains pays francophones d'Afrique) ou en précisant, au contraire, que cette fonction est exercée par des fonctionnaires spécialisés tels que les conciliateurs sociaux en Belgique. En France, bien que la loi ne l'indique pas de façon précise, l'inspecteur du travail préside traditionnellement les commissions paritaires. Par contre, au Congo (Brazzaville) et en Mauritanie, la présence de l'inspecteur n'est prévue qu'en cas de désaccord prolongé afin de favoriser la réalisation de l'accord au sein de la commission paritaire.

De ce qui précède, il ressort que l'inspecteur du travail peut participer aux négociations collectives à des titres divers, soit à la demande spontanée des parties, soit en application d'une procédure réglementaire ; sa présence peut être de plein droit ou n'avoir qu'un caractère facultatif.

De toute façon, son rôle premier consistera toujours à maintenir un climat favorable à la négociation en s'efforçant de concilier les thèses opposées, en appelant les antagonistes à la modération, qu'il s'agisse des positions de principe ou de la façon de les exprimer.

Dans des contacts pris séparément avec chaque partie, il essaiera de démontrer la part de justesse contenue dans le point de vue adverse, en suggérant des solutions de compromis chaque fois qu'il le jugera possible.

S'il apparaît nécessaire que, dans cette fonction, l'inspecteur ait une connaissance certaine des domaines dont il est question, il devra faire preuve,

avant tout, d'une autorité personnelle et d'une totale indépendance d'esprit pour maintenir les débats au niveau d'une discussion raisonnable, et amener les interlocuteurs à des démarches de compromis. En cas de rupture des négociations, il devra user de persuasion et de diplomatie pour engager les parties à reprendre le dialogue. L'efficacité de ses efforts en ce domaine dépendra, pour une large part, de la confiance dont il jouira auprès des employeurs et des travailleurs, en raison tant de son expérience des problèmes professionnels que de son objectivité totale en face de thèses antagonistes, mais aussi de sa préoccupation d'assurer, en toute occasion, le respect des dispositions légales.

## Prévention et règlement des conflits ; conciliation, arbitrage

### Controverses sur les principes

La prévention des conflits échappe en fait, en tant que telle, à toute définition et se trouve incluse dans les diverses activités de l'inspection du travail examinées jusqu'ici : contrôle (une application correcte des dispositions légales évite des litiges), conseils et information (une meilleure compréhension des normes, de la portée exacte des obligations légales, supprime bien des occasions de conflits), aménagement des relations professionnelles, encouragement des négociations collectives. Cette responsabilité n'a jamais soulevé de controverse et elle apparaît à tous comme une fonction normale et implicite de l'inspection du travail.

Par contre, il n'en est pas de même en ce qui concerne le règlement des conflits, sujet sur lequel les opinions les plus opposées sont exprimées. S'attachant spécialement à la conciliation, certains estiment que les fonctions de conciliation sont incompatibles avec celles de l'inspection, tandis que d'autres présentent l'inspecteur du travail comme le fonctionnaire le plus compétent et le plus qualifié pour les exercer. Ces opinions se reflètent au niveau des législations et des pratiques nationales qui présentent à cet égard une extrême diversité de situations.

Entre le cas extrême du Japon, où un règlement interdit aux inspecteurs d'intervenir dans les conflits du travail, et celui du Guatemala, dont le Code du travail dispose que les inspecteurs peuvent et doivent intervenir dans les conflits, tant au stade de la procédure préliminaire amiable qu'à celui de la procédure réglementaire, on trouve un ensemble de pays dont la législation ne reconnaît à l'inspecteur du travail aucun pouvoir à cet égard — tels, à titre indicatif, la République fédérale d'Allemagne, l'Australie, la Chine

(Taïwan), Chypre, l'Inde, Israël, l'Italie, le Malawi, le Royaume-Uni, les pays scandinaves, Singapour, l'ensemble des pays socialistes — et un groupe de pays où les différends doivent être obligatoirement portés devant l'inspecteur du travail, comme la Birmanie, l'Espagne, la France et l'ensemble des pays de tradition administrative française, la Grèce, Haïti, le Honduras, le Kenya, le Luxembourg, la Turquie, le Venezuela, le Viet-Nam.

La situation apparaît plus nuancée dans certains Etats : au Costa Rica, l'inspecteur « doit intervenir dans tous les conflits dont il a connaissance », mais au stade préliminaire seulement, la procédure de conciliation réglementaire ne prévoyant plus son intervention ; en Equateur, il doit s'efforcer de régler le différend lorsque les parties l'ont choisi librement comme médiateur ; au Soudan, seuls les inspecteurs régionaux interviennent comme médiateurs dans les conflits ; au Canada, il n'est pas habituel que l'inspecteur du travail intervienne, mais rien n'empêche les parties d'avoir recours à lui ; au Cambodge, l'inspecteur est chargé d'organiser la procédure de conciliation, notamment de désigner le « commissaire de conciliation » parmi les conciliateurs nommés par le ministre. Il est également suppléant de ce commissaire de conciliation en cas de besoin.

Sans être prévue par la législation, l'intervention de l'inspecteur du travail est devenue la pratique normale dans certains pays souffrant d'une pénurie de fonctionnaires qualifiés ; c'est le cas, par exemple, au Nigeria, en Sierra Leone et en Tanzanie. Enfin les Pays-Bas constituent probablement un cas unique, où l'inspecteur du travail ne peut intervenir dans un différend du travail sans une autorisation préalable du ministre du Travail.

En Nouvelle-Zélande, selon des informations fournies au BIT par le gouvernement, malgré l'existence de « commissaires à la conciliation » nommés spécialement à cet effet, les employeurs comme les travailleurs ont l'habitude de s'adresser à l'inspecteur des fabriques pour les différends de peu d'importance et plusieurs sentences arbitrales ont reconnu sa compétence en ce domaine.

En France, pour prendre un cas assez analogue, on se souvient comment, lors des troubles sociaux de 1936, les salariés et les employeurs affrontés dans de graves conflits ont spontanément choisi de porter leurs différends devant l'inspecteur du travail, seul fonctionnaire qui leur parût offrir des garanties d'objectivité et posséder une connaissance approfondie des problèmes de l'entreprise. Ce n'est que quatorze ans plus tard, lorsque l'expérience eut été consolidée par une habitude constante, que la loi du 11 février 1950 est venue sanctionner la pratique instaurée par les événements, en confiant à l'Inspection du travail la conciliation des conflits.

Il n'est pas sans intérêt de rapprocher ces deux exemples, car ils donnent une indication sur la façon dont les inspecteurs se sont vu progressivement

confier des fonctions de conciliation et sur la souplesse avec laquelle l'inspection du travail peut s'adapter aux circonstances. Il est également intéressant de relever que, dans ces deux situations, le fait a précédé le droit, cas fréquent dans un pays de *common law*, mais beaucoup plus exceptionnel dans un pays de droit écrit.

Sur le plan international, il convient de rappeler que si les conventions nos 81 et 129 sont muettes à cet égard, les recommandations complémentaires souhaitent que les fonctions des inspecteurs du travail ne comprennent pas les fonctions de conciliateur ou d'arbitre dans des différends du travail ; la recommandation n° 133 sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, l'admet cependant à titre transitoire, en l'absence d'organes spéciaux chargés de la conciliation — comme il en existe, par exemple, en Belgique (Service des relations collectives du travail), aux Etats-Unis (Service fédéral de la conciliation, organe autonome ayant son propre budget), en Suède (Bureau de conciliation), au Royaume-Uni, à titre officiel (le ministre pouvant agir comme médiateur et conciliateur à son initiative) et non officiel (comités Whitley et autres organes ad hoc créés par diverses industries), en URSS (Chambre centrale de conciliation près le Commissariat du travail).

Cette faculté prévue par la recommandation n° 133, applicable — rappelons-le — à l'agriculture, est due sans doute à la situation particulière des exploitations agricoles, souvent éloignées des centres administratifs importants où ces organes spéciaux ont leur siège. A cet égard, en effet, la Commission permanente agricole avait déjà été amenée à sa sixième session (1960) à recommander que les inspecteurs du travail dans l'agriculture soient autorisés à « exercer des fonctions de conciliation là où des organismes spéciaux n'existent pas à cet effet »<sup>1</sup>. Par contre, lors de sa cinquième session (1966), la Commission du travail dans les plantations a repris, dans ses conclusions concernant l'inspection du travail dans les plantations, le principe formulé dans la recommandation n° 81 selon lequel « les fonctions des inspecteurs du travail dans les plantations ne devraient pas comprendre la responsabilité d'agir en qualité de conciliateurs ou d'arbitres dans des différends du travail »<sup>2</sup>.

D'ailleurs, on peut constater une certaine évolution des idées en ce domaine au fur et à mesure que s'atténue le caractère « policier » des fonctions de l'inspection du travail et que l'aspect humain et social de celles-ci revêt plus d'importance. C'est ainsi que dans son rapport de 1957 la Com-

<sup>1</sup> BIT : Procès-verbaux de la 148<sup>e</sup> session du Conseil d'administration, Genève, 7-10 mars 1961, annexe III, p. 76.

<sup>2</sup> Bulletin officiel (Genève, BIT), vol. L, n° 1, janv. 1967, pp. 110-111.

mission d'experts pour l'application des conventions et recommandations avait déclaré :

Si le personnel de l'inspection est très insuffisant ou s'il est chargé de fonctions susceptibles d'entraver l'exercice de ses responsabilités principales — par exemple s'il était appelé à donner une solution des différends du travail —, il lui sera difficile de s'acquitter convenablement de ses fonctions essentielles et il pourra même être amené à les négliger totalement <sup>1</sup>.

Sans renier sa position première, cette commission a été amenée à la nuancer quelque peu au vu des expériences faites dans divers pays en ce domaine, et elle concluait dans son rapport de 1966 :

Selon les informations fournies par les gouvernements, il semble que, dans les pays où les services d'inspection du travail sont chargés de fonctions de conciliation, leur action ait été bénéfique dans le domaine des relations entre les employeurs et les travailleurs. Cela implique comme corollaire l'application effective de la législation du travail et cette mission fondamentale des inspecteurs du travail ne devrait jamais être perdue de vue pour des tâches de conciliation, si essentielles fussent-elles. Dans certains cas, l'augmentation des effectifs et la spécialisation des fonctionnaires de l'inspection paraissent avoir eu pour résultat de concilier la mission principale de l'inspection du travail avec les fonctions accessoires qui pourraient lui être confiées ou qui lui incomberaient comme conséquence de l'organisation administrative des systèmes nationaux d'inspection <sup>2</sup>.

Quoi qu'il en soit, la question est toujours très controversée et les arguments avancés contre l'action de l'inspection du travail en matière de conciliation sont de deux ordres ; d'ordre moral d'abord : l'impartialité de l'inspecteur pourrait ne pas être considérée comme totale en raison de certains aspects de sa mission (protection des travailleurs, répression des infractions) lorsqu'il tente de concilier les points de vue des parties ou d'arbitrer un conflit ; d'ordre pratique ensuite : le surcroît de travail qu'occasionne le règlement des conflits ferait obstacle à l'exercice des fonctions primordiales de l'inspection. Une opinion intermédiaire admet l'intervention de l'inspection du travail en ce domaine, mais en préconisant la spécialisation d'agents de l'inspection exclusivement chargés du règlement des conflits ; les systèmes en vigueur dans certains des pays cités ci-dessus s'inspirent d'ailleurs de cette solution.

A ces arguments, les tenants de l'intervention de l'inspection du travail répondent que l'inspecteur du travail apparaît le plus qualifié en ce domaine

<sup>1</sup> Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Conférence internationale du Travail, 40<sup>e</sup> session, 1957, rapport III (partie IV), p. 180, paragr. 55.

<sup>2</sup> *Ibid.*, 50<sup>e</sup> session, 1966, rapport III (partie IV), p. 233, paragr. 81.

par sa profonde connaissance technique et psychologique des problèmes faisant l'objet des litiges, qu'il a, de plus, l'avantage d'être sur place (avantage d'autant plus grand dans les pays où les exploitations sont très disséminées) et que les parties — c'est-à-dire les véritables intéressés dans le débat — n'ont jamais mis en question l'impartialité de l'inspecteur du travail. On peut sans doute considérer comme souhaitable que certains inspecteurs soient spécialisés dans la conciliation (de toute manière, les conflits d'une certaine envergure devraient être portés à un échelon supérieur : départemental, provincial, régional, selon les structures) et déchargés, sinon complètement, du moins autant que possible, des fonctions de contrôle, mais il devrait être entendu qu'ils ont eu auparavant une assez longue pratique de toutes les autres activités de l'inspection et qu'ils n'ont pas perdu le contact avec les interlocuteurs dont ils devront concilier les points de vue. Dans cette tâche, en effet, l'autorité de l'inspecteur ne découle plus d'un pouvoir de contrôler et de sanctionner reconnu par la loi, mais elle repose uniquement sur la confiance que lui accordent les milieux du travail, confiance fondée sur la compétence, l'indépendance et l'objectivité qu'ils lui reconnaissent.

L'argument de la surcharge de travail n'est que trop réel si l'on compare l'ensemble des activités confiées à l'inspection du travail aux effectifs de ses services, que ce soit dans les pays en voie de développement aux cadres peu nombreux, ou dans les pays industrialisés en raison du grand nombre d'entreprises et de la complexité des fonctions à assumer. Le remède à cet état de choses ne peut se trouver que dans une augmentation des effectifs ou la désignation de fonctionnaires chargés uniquement de la conciliation, ce qui nécessite un double effort des gouvernements : sur le plan financier, la création de postes nouveaux en nombre suffisant et l'offre de perspectives de carrière attrayantes ; sur le plan moral, le renforcement du prestige et de l'autorité de la fonction.

Si nous passons maintenant de la conciliation à l'arbitrage, les avis sont beaucoup plus unanimes, étant donné la nature de la fonction. En effet, tandis que le conciliateur se borne à mettre les parties en contact, à aplanir les antagonismes, à proposer des solutions transactionnelles — que les parties sont libres d'accepter ou de refuser — et à constater, le cas échéant, l'échec des négociations, l'arbitre est appelé à *prendre une décision* définitive, qui sera obligatoire pour les parties. Dans le cas où l'arbitre appartient aux cadres de l'inspection du travail, il serait appelé à faire respecter la décision qu'il aurait lui-même prise, fonctions essentiellement incompatibles par nature.

L'existence dans certains pays d'un organisme spécialisé, à la fois chargé des fonctions de conciliation et d'arbitrage, reflète sans doute partiellement les opinions hostiles à l'intervention de l'inspection du travail en matière de

règlement des conflits, dans la mesure où les fonctions de conciliateur et d'arbitre apparaissent liées ; en fait, très peu de législations — on peut citer à titre d'exceptions l'Espagne, la Turquie et le Venezuela — confient à l'inspection du travail l'arbitrage des conflits du travail.

### Conflits collectifs

Sans prendre parti dans le débat qui oppose adversaires et partisans d'une intervention de l'inspecteur du travail à titre de conciliateur — le rôle d'arbitre officiel ne paraissant à aucun point de vue souhaitable —, il importe d'examiner dans cette étude, qui envisage l'ensemble des fonctions confiées à l'inspection du travail dans les divers systèmes nationaux, en quoi consiste la fonction de conciliation, qui revêt dans certains pays une importance essentielle pour le maintien de relations professionnelles harmonieuses. On constatera tout d'abord que les fonctions de conciliation contribuent à relever sensiblement le prestige et l'autorité de l'institution, ce dont les agents de celle-ci bénéficient dans leurs missions de contrôle, d'information ou de conseil ; ce phénomène est particulièrement net dans les régions peu développées, où — l'administration étant proche de ses administrés — l'inspecteur est personnellement connu des employeurs comme des travailleurs.

Les différends collectifs dont l'inspecteur du travail aura éventuellement à connaître peuvent toucher des domaines très variés. Aux fins de ce chapitre, on peut distinguer, d'une part les conflits motivés par un désir d'améliorer les conditions de travail que, d'une façon très générale, on désigne sous le nom de conflits économiques ou d'intérêts et qui se produisent généralement après quelques essais de négociations sans résultat satisfaisant, d'autre part les conflits soudains, provoqués par un fait matériel précis (accident du travail dû à de mauvaises conditions de sécurité, licenciement d'un délégué du personnel), mais revêtant, le plus souvent, un caractère juridique. Il est évident que la tâche de l'inspecteur sera plus facile dans le second cas, surtout si le fait matériel ayant donné lieu au conflit constitue une infraction aux prescriptions légales. L'intervention de l'inspecteur se borne alors à imposer à l'employeur le respect de la législation par tous les moyens en son pouvoir sans que l'on puisse parler de conciliation véritable.

Le rôle de l'inspecteur devient plus délicat dans le cas des conflits de la première des deux catégories distinguées ci-dessus. Outre l'impartialité indispensable à observer entre les thèses en présence, l'inspecteur devra, en effet, pour proposer des compromis, établir un certain équilibre entre les aspirations justifiées des travailleurs et les charges financières que peut supporter l'entreprise.

Il n'est peut-être pas inutile de remarquer ici que les conflits de cette nature seront proportionnellement plus nombreux dans les pays où les conditions de travail sont régies en grande partie par des conventions collectives — tels les pays scandinaves, l'Italie, le Royaume-Uni —, pays où, par voie de conséquence, des organes spécialisés ont été créés pour la conciliation, en raison, notamment, de la charge trop lourde qu'elle représenterait pour l'inspection du travail. Dans un tel régime, en effet, les syndicats de travailleurs peuvent, en exerçant une pression sur la partie adverse, l'amener à négocier une convention collective comportant des avantages supérieurs : salaires plus élevés, diminution de la durée du travail, augmentation de la durée des congés.

A l'encontre, dans le cas des pays où les conditions de travail sont, pour une large part, fixées par la législation, le rôle des conventions collectives est de prévoir des avantages supérieurs au minimum légal, ou l'aménagement de certaines conditions dans un cadre prédéterminé : grille des salaires à l'intérieur des indices fixés par les arrêtés sur le salaire minimum, augmentation de la durée du congé payé en fonction de l'ancienneté dans l'entreprise, par exemple. Si les syndicats veulent améliorer substantiellement les conditions de travail, c'est souvent le gouvernement lui-même qu'ils doivent affronter, et de fait, ce sont alors les ministres qui sont les interlocuteurs des syndicats. Des conflits du travail au sens strict (opposition entre les interlocuteurs sociaux) tendant à la revalorisation des conditions prévues par une convention collective se produiront sans doute. Toutefois, leur objectif étant plus limité — à la mesure même de la portée des conventions ou accords collectifs —, les mouvements revendicatifs seront moins nombreux et n'auront pas la même ampleur.

Lorsque l'intervention de l'inspecteur à titre de conciliateur est demandée par les parties au conflit, l'organisation des rencontres et des discussions se fera selon des arrangements convenus à l'amiable entre les parties elles-mêmes et l'inspecteur du travail. Lorsque cette intervention est légalement prévue, des règles de procédure seront parfois définies dans un texte, mais on doit admettre qu'une activité faisant principalement appel à des qualités psychologiques — impartialité, sens des relations humaines et de la conduite d'une discussion — ne peut pas être enfermée dans une procédure très rigide.

Quelques règles pratiques seront cependant indiquées dans la troisième partie à titre de directives. Elles auront pour but d'aider l'inspecteur à se faire une idée précise de ses responsabilités en ce domaine et, d'autre part, de lui faciliter la conduite pratique des travaux, contribuant ainsi à augmenter ses perspectives de succès dans ses efforts de conciliateur.

## Litiges individuels

Portant essentiellement sur un point de droit, les litiges individuels qui peuvent s'élever à l'occasion du contrat de travail sont toujours du ressort du tribunal compétent en matière de travail. Toutefois, certaines législations prévoient expressément une procédure préalable devant l'inspecteur du travail, soit obligatoire, soit facultative. De plus, comme on l'a déjà souligné en ce qui concerne les conflits collectifs, les parties ont toujours la liberté de demander le concours de l'inspecteur dans le débat qui les oppose. Mais on ne peut pas alors parler d'une conciliation proprement dite, laquelle implique toujours une idée de transaction, aucun compromis n'étant possible lorsqu'il s'agit de faire appliquer la loi.

En fait, la plupart du temps, le règlement des litiges individuels par l'inspecteur ne se présente pas sous l'aspect d'une procédure formelle ; il commence par une demande d'informations et se termine souvent par une injonction concernant la mise en ordre d'une situation irrégulière. La partie qui s'estime lésée (le travailleur presque exclusivement) s'adresse à l'inspecteur du travail pour connaître son droit dans une situation donnée qu'il décrira, avec éventuellement des preuves à l'appui (bulletin de salaire, lettre de congédiement). L'examen de la situation permettra de conclure soit à une erreur du plaignant quant à son droit réel (ce dernier demeurant libre de recourir au tribunal compétent s'il pense obtenir une décision qui lui soit favorable), soit à une irrégularité touchant l'application d'une disposition légale, qu'il incombe alors à l'inspecteur de faire cesser de la façon qu'il jugera la mieux appropriée.

Dans le plus grand nombre de pays, lorsqu'il s'agit de litiges portant sur l'interprétation d'une clause de convention collective, l'inspecteur devra se récuser en faveur du tribunal compétent pour trancher ce différend, ou de l'organe spécialement prévu à cet effet dans la convention collective elle-même. Dans certains pays d'Amérique latine, comme on l'a indiqué précédemment, cette compétence est confiée par la législation nationale à l'échelon central de l'inspection du travail.

Il peut y avoir conciliation, au sens véritable du terme, lorsque l'opposition entre l'employeur et le salarié repose sur une divergence quant aux faits matériels, ou sur l'appréciation de modalités, sans caractère juridique, entourant une situation donnée. Le rôle de « compositeur amiable » prendra ici son véritable sens. Un licenciement pour faute professionnelle, valide sur le plan juridique, peut être jugé trop sévère par le travailleur, eu égard à la nature de la faute. Le plus souvent, l'employeur n'est pas légalement tenu de justifier son attitude devant l'inspecteur, mais il peut accepter de bon gré l'intervention de celui-ci. Le rôle de l'inspecteur sera donc de permet-

tre aux antagonistes de renouer le dialogue et de rechercher les bases d'un accord.

En matière de litiges individuels, on le voit, la compétence de l'inspecteur du travail s'inscrit dans un cadre assez précis. D'autre part, il est à peine besoin de préciser que, moins encore qu'en cas de conflit collectif, il ne peut être question d'une procédure très rigide. Quelques règles pratiques à cet égard seront proposées dans la troisième partie.

## Appréciation des motifs de licenciement des représentants élus du personnel

La majorité des législations sociales accordent traditionnellement une protection particulière contre le licenciement aux représentants élus des travailleurs. Cette protection revêt des formes diverses : création d'organismes chargés d'enquêter sur les « pratiques inéquitables en matière de travail », comme au Canada, aux Etats-Unis, au Ghana ou au Japon, par exemple ; autorisation préalable d'un tribunal dans le cas de la Norvège, du Chili, de la Colombie, parmi beaucoup d'autres pays ; autorisation préalable du syndicat auquel appartient le représentant des travailleurs : c'est l'usage suivi, d'une façon générale, dans les pays à structure syndicale forte. Dans certains pays, il n'existe pas de forme particulière de protection, soit parce que le licenciement de tout salarié nécessite lui-même une autorisation officielle (c'est le cas, par exemple, dans la République arabe syrienne, en Irak, en Yougoslavie), soit parce que la solidarité de l'ensemble des travailleurs est suffisamment forte pour dissuader l'employeur d'abuser de ses pouvoirs (c'est le cas au Royaume-Uni, par exemple).

Toutefois, il convient de mentionner spécialement ici la procédure appliquée à cet égard par certains pays, tels la France, les pays francophones d'Afrique, le Venezuela, dans le cadre de laquelle l'inspecteur du travail a compétence pour apprécier l'opportunité du licenciement des représentants du personnel. Selon les pays, cette procédure présente certaines variantes : en France, le licenciement envisagé par l'employeur doit être soumis à l'assentiment du comité d'entreprise, s'il en existe un. En cas de désaccord, ou s'il n'existe pas de comité d'entreprise, le licenciement ne peut avoir lieu que sur décision de l'inspecteur du travail. Il faut signaler, en outre, que la même protection s'applique aux anciens représentants élus du personnel pendant une période de six mois après la fin de leur mandat et aux candidats aux fonctions de délégués pendant trois mois à compter de la publication des candidatures. La décision de l'inspecteur du travail peut faire l'objet d'un recours gracieux devant le ministre du Travail ou d'un recours

contentieux devant le tribunal administratif. En cas de faute grave commise par un représentant élu du personnel, l'employeur peut prononcer la mise à pied immédiate en attendant la décision de l'inspecteur. Il reste qu'en cas de faute professionnelle grave du représentant du personnel, l'employeur peut toujours demander la résolution judiciaire du contrat de travail. Il convient cependant de souligner que la notion de faute grave est appréciée de façon restrictive par les tribunaux, sous le contrôle de la Cour de cassation, en raison du caractère d'ordre public des dispositions légales qui assurent la protection des représentants du personnel.

En Tunisie et dans d'autres pays francophones d'Afrique, l'intervention du comité d'entreprise n'est pas prévue. Au Congo (Kinshasa), la décision de l'inspecteur peut faire l'objet d'un recours judiciaire. La loi sur le travail du Venezuela précise que cette décision ne sera pas susceptible d'appel.

Il n'est pas nécessaire d'insister longuement sur le caractère délicat de cette mission confiée à l'inspection du travail. Certes, l'inspecteur doit avoir pour premier objectif la protection d'une catégorie de travailleurs dont les activités dans l'entreprise sont encore assez mal supportées par certains employeurs. Mais il devra cependant étudier, en toute objectivité, les faits reprochés au délégué afin de ne pas prendre une décision arbitraire. Il ne perdra pas de vue également que maintenir à tout prix un travailleur chez un employeur qui lui est systématiquement hostile peut être défavorable au travailleur dont il entend assurer la protection. Toutefois, dans certains cas, cela pourra se révéler absolument nécessaire, eu égard plus à la fonction exercée qu'au salarié lui-même si, par exemple, l'inspecteur est intimement persuadé que, quel que soit le travailleur qui exercerait ces fonctions, l'attitude de l'employeur serait la même.

Telles qu'elles viennent d'être évoquées, les fonctions sociales de l'inspection du travail apparaissent plus nuancées, se prêtant moins à une description détaillée et à un énoncé précis que les autres fonctions examinées jusqu'ici. Elles exigent de l'inspecteur du travail, de ce fait même, encore plus d'initiative et de sens des responsabilités ; elles font davantage appel à son objectivité, à sa patience et à sa compréhension, mais aussi à son autorité personnelle, qui devra s'appuyer sur une connaissance très précise des situations auxquelles il se trouve confronté et sur une vue exacte des conséquences possibles des suggestions qu'il propose ou des décisions qu'il est amené à prendre.

Sauf pénurie exceptionnelle d'effectif, ces responsabilités devraient toujours être exercées par les cadres supérieurs de l'inspection du travail : inspecteur du travail lui-même dans la section, inspecteur départemental, régional, ou de district, le cas échéant. L'aspect personnel de ces fonctions,

l'importance des intérêts qu'elles peuvent mettre en jeu et les répercussions qu'elles auront sur le climat social d'une industrie, d'une région ou même de l'ensemble du pays, les classent parmi les fonctions essentielles de l'inspection du travail, dans les pays où elles lui sont confiées. Il importe donc, pour leur efficacité même, que ce caractère ne soit pas perdu de vue par l'institution elle-même, par les autorités gouvernementales, comme par les milieux du travail qui en sont les premiers bénéficiaires.

## L'inspection du travail

L'établissement matériel de ces statistiques, la tenue de fichiers, de registres ou de dossiers, la rédaction de rapports divers, ne sont cités ici que pour mémoire, comme faisant partie des tâches administratives normales.

Enfin, les agents de l'inspection du travail responsables de services décentralisés — inspecteur dans une section locale, chef de district, directeur d'une inspection départementale, régionale ou provinciale selon le cas — auront obligatoirement à connaître des problèmes de gestion financière et des questions de personnel. Toutefois, ces fonctions n'ayant pas un caractère propre à l'inspection du travail, il n'en sera pas traité plus longuement ici.

## Deuxième partie

---

### Les moyens d'action de l'inspection

L'ampleur des responsabilités assumées par l'inspecteur du travail exige que celles-ci soient exercées dans un cadre administratif qui donne à son action toute l'efficacité désirable. Seule une institution bien structurée, dont le chef ait facilement accès auprès d'une autorité politique au niveau des décisions, peut conférer légalement au plus modeste agent de contrôle une partie de cette puissance publique qu'il est appelé à exercer auprès des interlocuteurs sociaux. D'un autre côté, elle seule peut faire parvenir jusqu'à lui les impulsions nécessaires pour orienter son action, et lui donner les moyens d'exercer celle-ci effectivement.

Toutefois, bien qu'indispensables, ces moyens ne seraient pas, à eux seuls, suffisants pour asseoir l'autorité de l'inspecteur auprès des employeurs et des travailleurs. L'action de l'inspecteur, en effet, repose essentiellement sur des contacts individuels et l'efficacité de son rôle de gardien de la légalité, de conseiller ou de conciliateur, dépendra en grande partie de ses qualités personnelles. D'autre part, l'ampleur de ses responsabilités et l'exercice d'une partie de la puissance publique exigent, on le verra, un niveau élevé de qualifications et de compétence, ainsi que le respect de certaines obligations statutaires, établies en vue du succès même de sa mission.

## Moyens juridiques

# 6

On entendra ici par « moyens juridiques », d'une part l'ensemble des pouvoirs conférés à l'inspecteur pour lui permettre d'exercer efficacement ses fonctions de contrôle, d'autre part le statut dont l'inspecteur doit bénéficier, le plus souvent au sein de la fonction publique. Ces pouvoirs, comme les clauses principales du statut, sont expressément déterminés par les conventions de l'OIT, et pour établir aux yeux de tous les intéressés l'autorité de l'inspecteur, ils doivent figurer expressément dans la législation nationale.

### Pouvoirs des inspecteurs

Les législations nationales s'écartent souvent quelque peu des termes des conventions, certaines ne conférant pas aux inspecteurs tous les pouvoirs prévus par ces instruments, d'autres leur conférant au contraire des pouvoirs plus étendus.

#### Pouvoirs de contrôle

##### a) Droit de libre entrée

*Les inspecteurs munis des pièces justificatives de leurs fonctions seront autorisés à pénétrer librement, sans avertissement préalable, à toute heure du jour et de la nuit dans tout établissement assujéti au contrôle de l'inspection... [et] à pénétrer de jour dans tous les locaux qu'ils peuvent avoir un motif raisonnable de supposer être assujétis au contrôle de l'inspection (art. 12 (1) a) et b) de la convention n° 81 et art. 16 (1) a) et b) de la convention n° 129).*

## Personnel de l'inspection

# 7

### Qualifications et obligations de l'inspecteur

On trouverait difficilement mieux, pour introduire ce chapitre, que quelques extraits des « Observations et conclusions concernant l'organisation et le fonctionnement des services nationaux du travail »<sup>1</sup>, adoptées par la Conférence internationale du Travail en 1953, pour « servir de guide ou de source de documentation aux gouvernements des Etats Membres ». Ces conclusions revêtent le même caractère d'actualité aujourd'hui qu'à l'époque de leur adoption et elles semblent tout particulièrement adaptées à la personnalité de l'inspecteur du travail, telle que cette étude s'efforce de la dégager.

Traitant des fonctionnaires des services du travail (paragr. 22-23), ce texte précise que :

leur impartialité, leur réputation et leur compétence constituent des facteurs essentiels dans leurs relations avec le public. Il convient d'attacher toute l'importance désirable aux méthodes employées pour sauvegarder ces facteurs : recrutement par concours publics basés sur le mérite et promotion selon le mérite ; rémunération adéquate ; garantie contre les pressions politiques ; programmes de formation professionnelle... Certaines fonctions exigent l'emploi de spécialistes, mais, dans l'ensemble, un personnel possédant une compétence générale est plus particulièrement nécessaire et cette compétence doit se compléter d'une expérience pratique du plus grand nombre possible d'aspects des activités du service... Une grande part des tâches du service du travail relèvent de problèmes sociaux et comportent des relations avec des êtres humains. Cela étant, il y a lieu d'apporter une attention toute spéciale, dans le choix et la promotion du personnel, aux qualités qui permettront à celui-ci de remplir au mieux ces fonctions.

### Compétences professionnelles

Les conventions n° 81 (art. 7) et n° 129 (art. 9) ne contiennent, au sujet des compétences professionnelles, que des principes de base aux termes desquels les inspecteurs doivent être recrutés uniquement sur la base

<sup>1</sup> *Bulletin officiel* (Genève, BIT), vol. XXXVI, n° 3, août 1953, pp. 69-77.

de l'aptitude des candidats à remplir les tâches qu'ils devront assumer — les moyens de vérifier ces aptitudes devant être déterminés par l'autorité compétente — et devront recevoir une formation appropriée pour l'exercice de leurs fonctions. La recommandation (n° 133) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, formule des propositions plus précises, prévoyant comme normes souhaitables que les candidats à des postes supérieurs de l'inspection justifient de qualifications professionnelles ou académiques appropriées ou possèdent une expérience approfondie acquise dans l'administration du travail (paragr. 5) et que, si le niveau de scolarité dans le pays le permet, les candidats à d'autres postes aient achevé le cycle moyen d'instruction générale complété, si possible, par une formation professionnelle technique appropriée ou possèdent une expérience suffisante soit de l'administration du travail, soit du milieu de travail (paragr. 6). Comme on l'a déjà indiqué, le même texte recommande que les inspecteurs aient des connaissances économiques et techniques du travail dans l'agriculture.

Ce souci de souligner l'importance de compétences professionnelles solides résulte, pour une bonne part, de l'évolution qui s'est produite entre 1947 et 1969, dates d'adoption des deux groupes d'instruments internationaux de base relatifs à l'inspection du travail. Au cours de ces vingt années, en effet, les tâches confiées à l'inspection se sont accrues et, par le fait du progrès technique, elles sont devenues plus complexes.

#### a) Formation préalable

Dans la plupart des pays, les candidats aux postes d'inspecteur du travail doivent être titulaires d'un diplôme d'enseignement supérieur et doivent avoir satisfait aux épreuves d'un concours ou d'un examen, ces deux exigences n'étant pas cumulées dans un certain nombre de pays ; les cadres du niveau moyen doivent, lorsque le niveau de scolarisation le permet, être titulaires d'un diplôme d'enseignement secondaire et, le plus souvent, avoir réussi un concours ou un examen pour le poste envisagé.

L'étude des diverses fonctions incombant à l'inspection du travail, qui a fait l'objet de la première partie, amène naturellement à conclure que la formation des inspecteurs devrait leur assurer un certain niveau de connaissances dans des matières aussi variées que le droit, l'économie, la sociologie et les branches techniques dans lesquelles ils sont appelés à exercer un contrôle. Le problème est peut-être plus complexe dans les pays en voie de développement, où certains aspects des relations de travail sont encore régis par des règles coutumières que l'inspecteur ne peut se permettre d'ignorer. Enfin, à maintes reprises, il a été souligné à quel point une psychologie adaptée à l'exercice des fonctions spécifiques de l'inspection était importante.

L'acquisition de connaissances aussi étendues pose depuis longtemps un problème, car l'éventail habituel des études universitaires n'offre pas de solution parfaitement appropriée. La difficulté de recruter un personnel possédant une formation adaptée aux fonctions qu'il devra remplir préoccupe depuis longtemps les gouvernements des pays industrialisés. Les pays ayant nouvellement accédé à l'indépendance éprouvent à cet égard de plus grandes difficultés encore<sup>1</sup>.

Selon les traditions nationales en matière d'enseignement et d'administration, diverses solutions ont été adoptées.

Dans les pays où l'inspection du travail comporte des branches distinctes aux activités bien spécialisées, la formation des inspecteurs se concentre sur une matière principale dans laquelle ils acquièrent un haut degré de technicité ; c'est le cas des *chemical inspectors*, des *engineering inspectors*, des *construction inspectors*, que l'on rencontre au sein de l'Inspection des fabriques du Royaume-Uni, des ingénieurs inspecteurs ou des médecins inspecteurs du système belge d'inspection du travail.

Les pays possédant, au contraire, un système d'inspection à compétence générale rencontrent des difficultés plus grandes.

Une des solutions possibles, adoptée par les Etats qui en ont eu les moyens, consiste à établir des instituts spécialisés pour la formation des cadres (moyens ou supérieurs) de l'administration du travail et spécialement de l'inspection. Ailleurs, des sections spécialisées ont été créées à l'intérieur d'instituts destinés aux agents de l'administration publique : écoles nationales d'administration, sections spécialisées dans les universités. L'enseignement dispensé dans ces instituts couvre les diverses matières dont la connaissance est indispensable au futur inspecteur, et cet enseignement vise spécifiquement la profession envisagée. A titre d'exemple, les matières suivantes sont enseignées au cours de trente et une semaines de scolarité au Centre de formation des inspecteurs du travail en France, et cet enseignement est réservé à des étudiants titulaires d'une licence ou d'un diplôme équivalent :

*Enseignement juridique, économique et administratif (415 heures) :* droit du travail et application de la réglementation ; histoire du travail, syndicats, relations professionnelles ; économie et politique de l'emploi ; nature juridique, éléments, fonctionnement de l'entreprise ; formation administrative : organisation des services, rédaction de textes administratifs, conduite de réunions.

<sup>1</sup> La Commission consultative africaine, à sa troisième session tenue à Dakar en 1967, a émis le vœu que des dispositions constitutionnelles soient prises pour assurer au personnel de l'administration du travail « les qualifications techniques les mieux appropriées à la nature des problèmes du travail dans le pays intéressé » et que ces qualifications « qui devraient être le plus polyvalentes possible... portent sur une vaste gamme d'aspects de l'interaction entre l'économie et le social ». Voir BIT : *Procès-verbaux de la 170<sup>e</sup> session du Conseil d'administration, Genève, 14-17 novembre 1967*, annexe VII, pp. 89-90.

*Enseignement scientifique et technique (230 heures) : mécanique, technologie et prévention ; électricité ; hygiène générale et industrielle ; éléments de chimie.*

Là où l'expérience en a été tentée, cette formule a remporté un succès encourageant. Aussi, dans le cadre de l'assistance technique aux pays en voie de développement, le Bureau international du Travail a-t-il repris cette formule, avec les adaptations nécessaires, en créant des instituts régionaux pour la formation des cadres moyens de l'administration du travail (et plus spécialement de l'inspection du travail) et en offrant aux candidats qui ont obtenu une certaine moyenne la possibilité de poursuivre leur formation dans des instituts nationaux en vue d'accéder au niveau supérieur<sup>1</sup>.

La formation théorique dispensée aux inspecteurs s'accompagne le plus souvent, quelle que soit la solution adoptée, de stages pratiques effectués soit au cours de l'enseignement théorique, soit à l'issue de celui-ci<sup>2</sup>.

#### b) Perfectionnement en cours de carrière

Aussi solide que soit la formation assurée aux agents de l'inspection du travail avant leur entrée en fonctions, cette formation doit, dans toute la mesure possible, être adaptée par la suite aux exigences concrètes d'activités professionnelles en constante évolution. Ce besoin d'adaptation s'apprécie, d'une part au moment de l'entrée en fonctions, d'autre part au cours de la carrière de l'inspecteur.

Quel que soit le niveau de connaissances que peut posséder un agent de l'inspection du travail nouvellement nommé, il serait toujours très profitable qu'il puisse être associé, pendant la période initiale, à un fonctionnaire expérimenté, comme c'est le plus souvent le cas dans les pays qui disposent d'effectifs suffisants. Si l'on peut en effet valablement soutenir que les erreurs personnelles commises en début de carrière constituent la meilleure expérience possible, il semble que l'inspection du travail devrait représenter l'exception à cette règle, étant donné les conséquences néfastes que ces erreurs — juridiques, techniques ou psychologiques — pourraient entraîner pour le travailleur qui en serait la victime, ou pour l'inspecteur lui-même, qui peut voir détruire ainsi son autorité et la confiance de ses interlocuteurs, et pour l'institution dans son ensemble.

La pénurie de personnel rend malheureusement très difficile une solution de cette nature dans bien des services d'inspection ; toutefois, un

<sup>1</sup> Voir à ce sujet : « Une expérience du BIT au cours de la dernière décennie : La formation des cadres des services du travail », *Revue internationale du Travail*, vol. 101, n° 6, juin 1970.

<sup>2</sup> Étant donné le caractère particulier de la spécialisation des médecins inspecteurs, il n'en sera pas question ici, mais on pourra se reporter à ce sujet au chapitre pertinent (chap. 2, pp. 26-37) de l'étude du BIT : *Le rôle de l'inspection médicale du travail*.

effort en ce sens devrait être tenté. Même pendant une très courte durée, l'observation d'un fonctionnaire chevronné dans l'exercice de ses fonctions constitue, pour un fonctionnaire novice, le meilleur des enseignements et une garantie d'efficacité accrue dans l'avenir.

Cette formation pratique donnée « sur le terrain » au début de la carrière constitue le premier degré de l'expérience professionnelle qui ira croissant au fur et à mesure de l'ancienneté. Mais, parallèlement, les connaissances théoriques ont tendance à s'affaiblir et surtout les progrès constants de la technique, comme le développement permanent du droit du travail, nécessitent, si l'on veut que l'inspecteur conserve le même niveau de compétence, une mise à jour continue de ces connaissances. L'inspecteur doit, à cet égard, se livrer à un travail quotidien de documentation personnelle. Toutefois, ses efforts individuels, aussi soutenus qu'ils puissent être, ne sauraient suffire. Il est absolument nécessaire que dans tous les pays l'autorité centrale de l'inspection du travail prenne conscience de ce problème et s'attache à le résoudre.

Au Royaume-Uni par exemple, ce perfectionnement en cours de carrière est systématiquement organisé, compte tenu de ce principe non dépourvu d'humour que « c'est un des attraits du métier qu'aucun inspecteur ne puisse jamais dire qu'il n'a plus rien à apprendre ». Certains cours spécialisés, destinés aux inspecteurs techniques, peuvent avoir lieu dans le cadre d'une université, par exemple à l'Institute of Sound Vibration de l'Université de Southampton ; d'autres cours et séminaires de durée variable sont tenus à l'intention d'inspecteurs ayant des responsabilités semblables (inspecteurs de district ou inspecteurs de district adjoints) ou la même spécialisation (inspecteurs du bâtiment ou spécialistes du feu et des matières inflammables).

Le rapport annuel de l'inspecteur en chef des fabriques pour 1968 signale cependant que, malgré l'intérêt que présentent ces cours pour la formation des inspecteurs, il faut tenir compte, étant donné les problèmes que pose l'insuffisance de personnel, du temps perdu de ce fait pour le contrôle des conditions de travail<sup>1</sup>. Une telle façon de voir explique vraisemblablement pour une bonne part la carence trop fréquente de l'autorité centrale de l'inspection du travail de certains pays en ce qui concerne le perfectionnement et le recyclage des agents en cours de carrière. Ailleurs, cette nécessité elle-même n'est sans doute pas encore perçue, au niveau le plus élevé tout au moins, car les agents exécutifs individuellement en éprouvent parfois le besoin. On assiste alors, dans certains pays, à des initiatives

<sup>1</sup> Department of Employment and Productivity (Royaume-Uni) : *Annual Report of HM Chief Inspector of Factories, 1968*, Cmnd 4146 (Londres, HM Stationery Office), p. 5.

personnelles prises par des chefs de service à divers échelons, au bénéfice des agents dont ils sont responsables.

Le BIT a pris conscience depuis quelques années de ce besoin qu'éprouvent les inspecteurs du travail en fonctions de « rafraîchir » ou d'accroître leurs connaissances théoriques et de se communiquer les uns aux autres l'expérience qu'ils ont acquise des problèmes rencontrés dans le métier. Périodiquement, des séminaires de recyclage, des cours de perfectionnement, des tables rondes sont organisés à l'intention des cadres de l'inspection du travail des pays en voie de développement, notamment dans les instituts régionaux dont il a été question plus haut. Bien que les pays intéressés souffrent, plus encore que les pays industrialisés, d'une pénurie de personnel, le temps consacré à ce perfectionnement a été partout jugé très rentable.

### Qualités morales

Il ne fait guère de doute que la première condition requise pour être administrateur ou inspecteur du travail, c'est de posséder les qualités humaines voulues, qualités qui ont souvent été évoquées dans les pages qui précèdent et dont il sera question souvent encore jusqu'à la fin de l'étude.

Il est d'ailleurs encourageant de constater que certaines autorités nationales ont pris nettement conscience de cet aspect de la vocation de l'inspecteur du travail, comme en témoignent ces extraits des directives adressées par un service national d'inspection à ses contrôleurs sociaux, qui résumant les qualités que ceux-ci doivent présenter pour remplir efficacement leurs fonctions :

Le contrôleur social doit être un fonctionnaire d'élite. Par sa probité professionnelle, sa tenue, sa présentation, son sens critique, son doigté, sa connaissance des matières sociales, il doit acquérir une autorité efficace sur le monde des employeurs et des travailleurs.

La véritable autorité s'affirme par la bienveillance et la clairvoyance. Un bon contrôleur ne fulmine et ne pontifie jamais ; il explique et fait comprendre. Il choisit judicieusement le moment de son intervention et ne cherche jamais à faire prévaloir ses vues personnelles. Il étudie les problèmes sociaux sur place, sans parti pris, avec tout le soin désirable.

La modération et la bienveillance n'impliquent d'ailleurs ni familiarité ni faiblesse de caractère. Ce n'est point le grade qui confère au contrôleur du travail la dignité ou la considération, c'est la conception qu'il s'est formée de sa mission et la façon dont il l'exécute.

Dans toutes circonstances et où qu'il soit, le contrôleur se souviendra que la courtoisie, le calme et l'impartialité s'imposent.

Le secret professionnel lui étant imposé, il est tenu d'exercer sa mission avec la plus grande discrétion.

Ces qualités, qui sont considérées comme indispensables à l'exercice de la fonction de contrôleur social, le sont, *a fortiori*, en ce qui concerne l'inspecteur du travail. Il faut y ajouter le sens de l'initiative et la diplomatie, indispensables dans tout ce qui relève des relations professionnelles, ainsi qu'une faculté d'adaptation qui permette de faire face à la grande variété des situations qui se présenteront dans l'exercice des fonctions d'inspecteur.

Certes, un concours ou un examen sont indispensables pour juger du niveau des connaissances, mais il semble que seul un contact direct avec le candidat permette d'apprécier ses aptitudes personnelles à remplir la fonction qui lui sera confiée. Ce contact peut s'établir à l'occasion des épreuves orales d'un examen, par exemple, mais aussi au cours des mois d'étude passés dans un institut de formation spécialisé, ou pendant la période de stage imposée dans certains pays avant la nomination définitive. L'association du stagiaire à un fonctionnaire expérimenté au cours de cette période présente, à cet égard, un avantage certain.

De toute façon, on peut tenir pour certain que les qualités personnelles requises se rencontreront le plus souvent chez l'inspecteur qu'animera le souci constant de se mettre au service des milieux du travail et qui sera plus préoccupé d'une mission à remplir que de perspectives de carrière à réaliser.

### Obligations statutaires

Les obligations statutaires sont déterminées par l'article 15 de la convention n° 81 et par l'article 20 de la convention n° 129, et, dans la plupart des pays, les statuts des inspecteurs du travail ou les règlements de l'inspection du travail les reprennent en termes pratiquement identiques.

Elles visent essentiellement à établir l'autorité morale de l'institution et à donner une assise solide aux pouvoirs de ses agents, en enlevant aux employeurs la possibilité de soulever des objections de principe ou — ce qui serait beaucoup plus grave — de tenter de corrompre l'inspecteur pour échapper aux exigences que les opérations de contrôle l'amènent à formuler.

Dans la quasi-totalité des pays, les inspecteurs s'engagent par serment, lors de leur nomination, à remplir fidèlement leur tâche et à respecter le secret professionnel. A cet égard, et bien qu'il n'en soit pas question dans les conventions internationales du travail pertinentes, qui ne traitent que des obligations se rapportant directement aux tâches de l'inspecteur, on rappellera ici le devoir de loyauté qui s'impose au personnel d'inspection à l'égard de son administration, devoir qui, certes, est implicite dans l'idée plus générale de conscience professionnelle, mais qui exigera de ce personnel qu'il s'abstienne plus particulièrement de toute critique concernant les textes ou les décisions qu'il doit faire appliquer.

### a) Désintéressement

*Les inspecteurs n'auront pas le droit d'avoir un intérêt quelconque, direct ou indirect, dans les entreprises placées sous leur contrôle (art. 15 a) de la convention n° 81).*

Cette règle vise à garantir la pleine impartialité de l'inspecteur vis-à-vis des milieux du travail en présence, ainsi que sa totale indépendance à l'égard de l'employeur dont il contrôle l'entreprise. Certaines législations reprennent les termes mêmes de la convention, ce qui confère à l'interdiction un caractère absolu ; d'autres contiennent, au contraire, une liste des cas d'intéressement prohibés : participation à la gestion de l'entreprise, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un membre de la famille ; acquisition d'actions des sociétés, ou même, comme en Inde, intérêt dans l'utilisation d'un brevet d'invention. La première méthode semble préférable dans la mesure où l'inspecteur pourrait avoir un intérêt dans l'entreprise, sous une forme non prévue par la législation, mais qui compromettrait cependant son impartialité à l'égard de l'employeur.

Il va sans dire que l'obligation de désintéressement s'étend aux offres de cadeaux ou de services de la part d'employeurs ou de travailleurs et que l'acceptation par l'inspecteur d'offres semblables pourrait constituer un délit de corruption sanctionné pénalement et détruirait de façon définitive son autorité morale auprès des interlocuteurs sociaux — sous réserve de ce qui sera dit dans la troisième partie concernant les contingences matérielles qui peuvent s'imposer à l'inspecteur à l'occasion, par exemple, d'une visite d'inspection dans les plantations.

### b) Secret professionnel

*Les inspecteurs seront tenus, sous peine de sanctions pénales ou de mesures disciplinaires appropriées, de ne pas révéler, même après avoir quitté leur service, les secrets de fabrication ou de commerce ou les procédés d'exploitation dont ils peuvent avoir eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions (art. 15 b) de la convention n° 81).*

Il s'agit là d'une contrepartie normale du pouvoir d'investigation conféré à l'inspecteur dans ses activités de contrôle. Il serait en effet inadmissible qu'un employeur soit victime d'une concurrence déloyale par suite d'une indiscretion de l'inspecteur qui a contrôlé les livres et les documents de l'entreprise. D'un autre côté, la tâche de contrôle de l'inspection se heurterait à de multiples difficultés de la part des employeurs si ces derniers n'avaient pas l'assurance formelle que les secrets dont l'inspecteur pourrait avoir connaissance ne seront jamais divulgués.

Cette obligation du secret à l'égard des procédés de fabrication ou de commerce apparaît comme fondamentale dans un très grand nombre de pays, où elle est expressément incluse dans le serment des inspecteurs ; la violation de cette obligation entraîne alors des sanctions disciplinaires, civiles ou pénales, parfois cumulatives.

Il en va différemment, toutefois, dans les pays socialistes où, l'économie n'étant pas fondée sur la concurrence comme dans les économies capitalistes, la diffusion des expériences et des méthodes de travail est « un devoir pour chaque citoyen » (y compris l'inspecteur du travail), devoir que le gouvernement encourage par tous les moyens.

L'obligation précise de la convention ne vise que les secrets de fabrication et de commerce, mais il est bien évident que les inspecteurs du travail sont soumis à une obligation plus large, généralement prévue dans le statut de la fonction publique nationale, et qui couvre l'ensemble de leurs activités, et non seulement les strictes activités de contrôle. Il ne serait pas concevable, en effet, que l'inspecteur ne se sente pas tenu à la plus grande discrétion au sujet des informations qu'il pourrait obtenir sur la situation économique ou sociale d'une entreprise, à l'occasion de négociations d'accords collectifs ou d'un règlement de conflit.

### c) Discrétion sur l'origine des plaintes

*Les inspecteurs devront traiter comme absolument confidentielle la source de toute plainte leur signalant une défectuosité, un danger dans les procédés de travail ou une infraction aux dispositions légales, et devront s'abstenir de révéler à l'employeur ou à son représentant qu'il a été procédé à une visite d'inspection à la suite d'une plainte (art. 15 c) de la convention n° 81).*

Cette clause a pour objet d'éviter toutes représailles qu'un employeur pourrait exercer contre un de ses salariés, s'il venait à apprendre qu'une plainte de sa part est à l'origine d'un contrôle qui aura pu, par exemple, aboutir à la découverte et à la sanction d'une infraction, ou qui l'aura obligé à adapter à grands frais ses installations pour les rendre conformes aux prescriptions d'hygiène et de sécurité.

Cette disposition de la convention est respectée dans la grande majorité des Etats qui l'ont ratifiée, bien que des gouvernements aient signalé, à l'origine, certaines difficultés d'application, estimant qu'il n'était pas possible de taire le nom du travailleur lorsqu'il s'agit de lui faire rendre justice. Quelques règles pratiques seront données dans la troisième partie sur ce problème particulier. Cependant, le principe même de la discrétion systématique sur l'ori-

gine des plaintes n'est pas reconnu dans les Etats socialistes, qui laissent aux inspecteurs la liberté d'apprécier s'il est opportun ou non de taire l'origine de la plainte, à moins que le plaignant ne le demande expressément.

Il convient aussi de remarquer que cette règle n'est pas aussi absolue que les deux premières, en ce sens que l'inspecteur est délié de l'obligation de discrétion si l'intéressé l'autorise à révéler son intervention.

## Effectifs de l'inspection

Les conventions n° 81 (art. 10) et n° 129 (art. 14) ne laissent pas au hasard ou à la seule appréciation des gouvernements la question des effectifs du personnel d'inspection ; elles prévoient que « le nombre d'inspecteurs sera suffisant pour permettre d'assurer l'exercice efficace des fonctions du service d'inspection », compte tenu de certains critères tels que, notamment : le nombre, la nature, l'importance et la situation des établissements assujettis au contrôle de l'inspection ; le nombre et la diversité des catégories de travailleurs qui y sont employés ; l'ampleur et la complexité des dispositions légales dont l'application doit être assurée. Si l'on ajoute à ces critères, énumérés par les conventions, l'exercice de certaines attributions économiques et de responsabilités sociales qui ont été étudiées dans la première partie de ce manuel, la nécessité de doter les services d'inspection d'un effectif suffisamment nombreux ne fait aucun doute.

Mais, paradoxalement, lorsqu'on parle de nombre, on ne peut qu'énoncer ce principe qu'il faut disposer d'effectifs suffisants ; avancer des chiffres, même en pourcentage par rapport à la population active du pays ou au nombre d'établissements assujettis à l'inspection, ne signifierait rien, l'énoncé même des critères à retenir découragerait tout essai d'évaluation à cet égard. C'est vraiment à chaque gouvernement qu'il appartient d'évaluer, selon l'ampleur des tâches confiées aux services d'inspection et les conditions de travail de ses agents, ainsi que sur la base de l'expérience antérieurement acquise, le volume optimum de personnel nécessaire pour assurer l'efficacité de l'inspection du travail. Ce nombre est appelé à varier, dans un même pays, au fur et à mesure qu'évolueront le contexte économique et social, la structure syndicale, la législation, la complexité des techniques, etc.

Le principe de la participation des femmes aux activités de l'inspection du travail a été établi dès 1919 par l'article 427 (point 9) de la partie XIII du Traité de Versailles, lequel se référait expressément à l'inspection du travail comme garant de « l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs ». L'article 8 de la convention n° 81 et l'article 10 de la convention n° 129, qui le consacrent expressément, précisent que des

tâches spéciales pourront être attribuées aux femmes. Ce principe est suivi dans la très grande majorité des Etats, soit en vertu des règles générales d'accès à la fonction publique applicables aux hommes comme aux femmes, soit, plus rarement, en vertu de dispositions expresses dans le texte portant organisation de l'inspection du travail.

De rares pays n'associent pas encore les femmes aux activités de l'inspection ; certains limitent leur droit d'accès et d'autres leur confient des tâches spéciales. C'est ainsi que, dans de nombreux pays, l'inspection des mines leur est interdite, peut-être par suite d'une interprétation rigoureuse de l'interdiction aux femmes des travaux souterrains dans les mines, qui fait l'objet d'une convention de l'OIT. Dans certains pays en voie de développement, le principe de l'accès des femmes à l'inspection du travail se heurte à des traditions ancestrales, le salariat de la femme n'étant pas encore très répandu ; ailleurs, ce principe est reconnu, mais, étant donné l'hostilité traditionnelle à la scolarisation des filles, aucune femme n'a encore pu être effectivement recrutée dans les cadres de l'inspection. Il est à espérer qu'avec la promotion de la femme dans l'ensemble des pays du monde, le principe consacré par les deux principaux instruments internationaux relatifs à l'inspection du travail pourra être universellement appliqué.

## Composition des effectifs

Le terme « inspecteur du travail » a été employé jusqu'ici, comme nous l'avions annoncé dans l'introduction, dans le sens très général « d'agent de l'inspection », mais le moment est venu ici de différencier les responsabilités que peut recouvrir cette expression dans la pratique.

Constituant une institution structurée, l'inspection du travail comporte des responsabilités hiérarchisées, assumées par des agents possédant des niveaux de compétence divers, correspondant à des classes administratives et à des catégories professionnelles différentes.

Les appellations, l'interaction des grades varient d'un pays à l'autre (c'est ainsi que le « contrôleur du travail », le « contrôleur social » sont le plus couramment, dans les pays qui utilisent cette dénomination, les collaborateurs des « inspecteurs » auxquels ils sont subordonnés). Au contraire, dans certains pays, les contrôleurs auront pour attribution spéciale de « contrôler l'activité des inspecteurs » (art. 630 du Code du travail du Honduras).

Dans la plupart des cas, on retrouve la hiérarchie suivante :

- le chef administratif de l'inspection du travail, c'est-à-dire le haut fonctionnaire qui dirige l'ensemble de l'administration de l'inspection au niveau du ministère du Travail ; c'est un directeur général de l'inspection ou un *labour commissioner* ;

- des fonctionnaires intermédiaires : inspecteurs principaux, régionaux, départementaux, provinciaux, de district, inspecteurs, inspecteurs assistants ou inspecteurs adjoints, dont les responsabilités peuvent être techniquement étagées et géographiquement distribuées ;
- les collaborateurs de l'inspecteur : contrôleurs principaux, contrôleurs, visiteuses ou assistantes sociales.

A tous les échelons, des employés de bureau, des commis et un personnel de secrétariat sont adjoints aux agents de l'inspection pour accomplir certains travaux administratifs et de bureau.

Là où les services d'inspection sont divisés en branches distinctes, on retrouve une hiérarchie analogue dans les différentes spécialisations : a) inspecteurs techniques, ou des fabriques ; b) inspecteurs sociaux ou *labour officers* ; c) contrôleurs techniques, contrôleurs sociaux, *labour inspectors*.

Là où elle constitue une branche distincte, l'inspection médicale comporte également sa structure propre, avec un médecin chef au niveau de l'autorité centrale et des médecins inspecteurs ; il n'existe pas généralement d'équivalent du « contrôleur », les agents de l'inspection médicale chargés du contrôle devant être titulaires d'un diplôme de médecine, ce qui les classe d'office dans les cadres supérieurs. Toutefois, à côté du corps médical, certains pays (la Belgique par exemple) utilisent les services de visiteuses d'hygiène pour le contrôle des mesures prises en ce domaine.

Par contre, dans les pays où la pénurie d'effectifs du corps médical ne permet pas d'intégrer dans le corps même de l'inspection du travail les médecins nécessaires, ceux-ci peuvent et doivent y être associés, selon l'article 9 de la convention n° 81, qui prévoit la collaboration d'experts et de techniciens dûment qualifiés, y compris des techniciens en médecine, en mécanique, en électricité et en chimie, au fonctionnement de l'inspection, selon les méthodes jugées les mieux appropriées aux conditions nationales.

Bien que la convention ne le précise pas, un certain nombre de codes du travail des pays francophones d'Afrique prévoient également la présence d'interprètes parmi les collaborateurs de l'inspection. Ce point mérite d'être souligné, à une époque où la mobilité de la main-d'œuvre et l'afflux de travailleurs étrangers de langues diverses dans certains pays constituent un caractère essentiel des problèmes du travail à l'heure actuelle. La mission de protection des travailleurs — quelle que soit leur origine — qui incombe à l'inspection du travail exige en effet une communication directe entre ces travailleurs et les agents chargés de les protéger.

### Auxiliaires des services d'inspection

La pénurie très générale de personnel des services d'inspection, évoquée à plusieurs reprises, a suscité des mesures diverses tendant à associer de façon plus ou moins complète des agents auxiliaires aux activités de l'inspection.

Nous avons vu au chapitre 6, à propos des inspecteurs jouissant d'un statut autre que celui de fonctionnaires, le cas des agents contractuels de l'Inspection technique au Danemark et celui des délégués ouvriers à l'Inspection des mines en Belgique. Répondant à des préoccupations identiques à celles qui ont inspiré l'institution de ces derniers, les délégués mineurs en France exercent leur activité selon des modalités sensiblement différentes. Ils ne sont pas, en fait, intégrés dans l'Inspection des mines. Pendant les trois années de leur mandat, ils continuent de travailler dans l'exploitation, mais ils sont tenus de visiter deux fois par mois toutes les installations du fond et de la surface dans leur circonscription. En outre, ils peuvent effectuer des visites supplémentaires s'ils ont lieu de craindre que la sécurité des ouvriers soit compromise et, en cas d'accident grave, ils doivent se rendre très rapidement sur les lieux. Les constatations qu'ils font sur les infractions, les déficiences, les mesures à prendre sont consignées sur un registre que l'inspecteur des mines consulte lors de ses visites de contrôle. Les délégués mineurs possèdent les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leur mission, mais en cas de danger imminent ils ne peuvent que faire constater l'état des choses par la direction de la mine et en aviser immédiatement l'inspecteur du ressort. Ils sont élus par l'ensemble des ouvriers mineurs d'une ou plusieurs circonscriptions, sur présentation des candidats par les syndicats. La rémunération de leurs activités de contrôle est à la charge du Trésor public, le nombre de journées consacrées aux activités de contrôle étant fixé par arrêté préfectoral.

Une autre institution due à l'initiative commune des employeurs et des travailleurs de l'industrie du bâtiment, désireux de « promouvoir la sécurité et l'hygiène du travail » au sein des entreprises de ce secteur, a vu le jour récemment en Belgique. Une convention collective nationale conclue le 11 mars 1965, a créé le Comité d'action pour la sécurité et l'hygiène du travail, organisme paritaire ayant pour fonctions de rassembler des informations sur tous les problèmes relatifs à la sécurité et à l'hygiène du travail, de diffuser ces informations, d'organiser des moyens de propagande et de stimulation et, objectif principal, la visite des chantiers et des ateliers pour dépister les insalubrités, les dangers, les lacunes et les déficiences des mesures de sécurité et de protection.

Les opérations de contrôle sont confiées aux « conseillers à la sécurité », choisis par le comité d'action pour leurs connaissances et leur expérience des

problèmes de protection du travail, notamment dans le bâtiment. Rémunérés par le Fonds de sécurité et d'existence pour les ouvriers de la construction, leur mission, sans caractère répressif, consiste essentiellement à développer l'esprit de sécurité chez les ouvriers, la maîtrise et les membres de la direction, par l'information, les conseils et la persuasion. Les manquements relevés sont signalés au secrétariat du comité d'action, lequel saisit éventuellement le service de l'inspection technique.

Bien qu'il n'y ait pas de liens directs entre cette catégorie d'agents exerçant des fonctions de contrôle et les services officiels de l'Inspection du travail, ces « conseillers à la sécurité » n'en constituent pas moins de très utiles auxiliaires du fait qu'ils contribuent de façon efficace à la prévention des accidents et à la sécurité dans un secteur d'industrie où les accidents du travail sont particulièrement nombreux et souvent graves. Les résultats de cette expérience nouvelle mériteront d'être suivis de près, car elle peut présenter un réel intérêt dans d'autres pays où les structures syndicales permettraient la mise en place d'une institution semblable.

## Structures administratives

# 8

Les structures administratives qui environnent l'inspecteur se présentent sous un double aspect : en premier lieu, la structure de l'inspection du travail elle-même, dont il fait partie et dans laquelle il agit ; ensuite, un ensemble d'autres institutions, extérieures et étrangères à son administration propre, mais avec lesquelles il est amené à collaborer, dans l'intérêt même de l'efficacité de ses propres activités.

### Organisation des services de l'inspection

#### Contrôle d'une autorité centrale

Les deux conventions sur l'inspection du travail soulignent l'opportunité de placer l'inspection du travail sous le contrôle d'une autorité centrale (convention n° 81, art. 4 ; convention n° 129, art. 7) ; mais, en outre, la convention n° 129 énumère quatre solutions possibles pour donner effet à ce principe général, possibilités correspondant à différents systèmes adoptés par les Etats Membres de l'OIT :

- organe unique d'inspection compétent pour toutes les branches de l'activité économique : compétence générale s'étendant aux secteurs de l'économie et aux fonctions des inspecteurs. C'est un système que peuvent pratiquer des Etats d'étendue restreinte (Luxembourg) ou dont l'administration est encore peu développée (la plupart des pays francophones d'Afrique) ;
- organe unique comportant une spécialisation fonctionnelle assurée par la formation adéquate des inspecteurs chargés d'exercer leurs fonctions dans

Troisième partie

---

Méthodes et règles pratiques

A l'encontre des deux premières parties de l'étude, cette troisième partie envisagera de façon essentiellement pratique les fonctions et responsabilités des agents de l'inspection du travail. Elle a pour but de suggérer, par l'indication de méthodes et de règles pratiques, quelle serait la meilleure façon pour l'inspecteur d'aborder ses activités quotidiennes, afin de remplir avec le maximum d'efficacité sa triple mission de contrôle, de conseil et d'information.

Seules ont été retenues dans cette partie les activités qui peuvent se décomposer en une série d'actes précis, dont la forme et le contenu font parfois l'objet d'instructions détaillées dans les réglementations nationales, et auxquels il serait souhaitable de donner une certaine uniformité sur le plan international, ce qui permettrait de tirer parti rationnellement d'informations dont l'intérêt n'est pas à démontrer.

Non pas que l'inspecteur doive se transformer en un rouage dépersonnalisé de la machine administrative, dont la fonction se réduirait à une série d'actions stéréotypées. Bien au contraire, on pourra mesurer à maintes reprises, dans les pages qui suivent, à quel point ses qualités personnelles — initiative, tact, discrétion, fermeté, prudence — sont indispensables à chaque stade des différentes tâches accomplies.

Aussi austère que puisse paraître un exposé de règles pratiques, l'inspecteur soucieux de remplir au mieux sa mission ne doit considérer celles-ci que comme un moyen d'efficacité dans l'exercice de ses fonctions. Les méthodes ainsi envisagées représentent d'ailleurs un essai de synthèse entre différentes règles en usage dans les pays possédant un système d'inspection efficace et bien structuré. Il a paru au BIT que l'efficacité de l'inspection du travail et, partant, le respect de la justice sociale dans les divers pays du monde, ne pourraient que gagner à une diffusion le plus large possible de ces conseils pratiques.

## Organisation des visites

# 9

Tâche essentielle et de beaucoup la plus ancienne parmi les fonctions confiées aux inspecteurs du travail, le contrôle des entreprises absorbe, dans certains systèmes d'inspection, la quasi-totalité du temps de l'inspecteur spécialisé dans ce contrôle. Aussi importe-t-il d'examiner comment, dans la pratique, cet inspecteur organise son travail pour en tirer le meilleur résultat possible.

### Préparation

Si l'improvisation révèle parfois le génie, elle doit cependant constituer l'exception et il faut poser en principe que l'efficacité d'un contrôle, quelle qu'en soit la nature, dépend, pour une large mesure, du soin apporté à sa préparation. En vertu de ce principe, l'inspecteur, soucieux d'utiliser au mieux son temps de travail, ne devra pas craindre de consacrer une part de son activité à la préparation matérielle et psychologique de ses démarches. Deux aspects de cette préparation sont particulièrement importants : le plan de travail et la documentation à utiliser.

### Plan de travail

Plus le volume de travail est écrasant — rappelons que, pratiquement dans tous les pays, les inspecteurs sont trop peu nombreux —, plus le plan de travail doit être établi avec soin pour permettre d'éviter un gaspillage de temps et d'efforts.

Il n'existe pas de plan de travail type : le plan variera selon le champ de compétence, les attributions confiées à l'inspection dans les divers systèmes nationaux, la dimension de la juridiction, son caractère (industriel, commercial, agricole), la concentration des entreprises, leur degré plus ou

sous forme d'une plainte, le travailleur, d'accord à l'origine avec son patron, n'entendant pas perdre ses droits en cas d'accident du travail ou de fin de contrat (prestations de sécurité sociale, indemnité de licenciement).

La réclamation d'un travailleur fait parfois découvrir une série d'infractions en ce domaine, à l'occasion d'un contrôle dans l'entreprise. Outre la communication des informations utiles à la caisse de sécurité sociale, l'établissement d'un procès-verbal sera de rigueur dans la plupart des cas.

## Information et conseils

# 14

Dans les précédents chapitres, on a pu constater, à maintes reprises, qu'au cours de ses activités de contrôle l'inspecteur pouvait être amené à donner des conseils à l'employeur et aux travailleurs sur la meilleure façon de se conformer aux dispositions légales concernant les conditions techniques ou sociales du travail.

Il sera question ici des activités relevant de l'information et des conseils et qui ne sont donc pas directement liées au contrôle, qu'elles s'exercent dans l'entreprise ou en dehors de celle-ci : consultations orales ou écrites, participation à des cours, à des conférences ou à des études destinés à l'information des milieux du travail.

### Dans le cadre de l'entreprise

#### Domaine technique : hygiène et sécurité

##### a) Avis et conseils à l'employeur

En dehors des cas concrets qu'il a à régler au cours de la visite, il revient à l'inspecteur du travail d'informer l'employeur ou les représentants du personnel de toute législation ou réglementation nouvellement entrées en vigueur et dont ils ignoreraient encore l'existence ou les modalités d'application. En prévision de cette éventualité, il emportera la documentation nécessaire, mais son rôle de conseiller l'amène également à examiner avec les intéressés — et notamment les techniciens de la partie concernée — la teneur des nouvelles dispositions légales, les obligations qu'elles imposent, les modifications qu'elles risquent d'entraîner dans les installations de l'entreprise. Par exemple, dans le cas de dispositions concernant la sécurité et l'hygiène, il recherchera avec les intéressés des moyens de s'y conformer

qui — tout en garantissant l'application correcte de la réglementation — puissent s'adapter facilement et aux moindres frais aux conditions existant dans l'établissement ; il pourra, le cas échéant, donner des exemples d'installations ou de dispositifs, qu'il a eu l'occasion de voir fonctionner dans une entreprise analogue. En de tels cas, il veillera à ne pas donner l'impression d'obéir à un choix commercial. Il importe aussi que l'inspecteur ne méconnaisse pas la règle du secret professionnel ; il agira prudemment en demandant au préalable au chef d'entreprise intéressé l'autorisation de citer en exemple ses réalisations en matière d'hygiène et de sécurité et de conseiller à d'autres employeurs de s'en inspirer.

Des informations et avis de ce genre peuvent — *a fortiori* — être fournis à la demande de tout employeur qui envisage, par exemple, de moderniser son entreprise ou une partie de celle-ci.

#### b) Participation aux travaux du comité d'hygiène et de sécurité

Un certain nombre de législations prévoient la collaboration de l'inspecteur avec les comités d'hygiène et de sécurité d'entreprise, selon des modalités diverses : réception des procès-verbaux de réunions, contacts avec les membres du comité au cours de contrôles, assistance aux réunions. Dans certains pays, par exemple la Belgique, l'inspecteur du travail est président de droit de ce comité et il a autorité pour le convoquer sur-le-champ.

C'est évidemment en participant aux réunions de comités de ce genre, où siègent des représentants de la direction et des travailleurs, que l'inspecteur du travail aura le plus d'occasions de donner aux parties en présence des informations sur les normes réglementaires en vigueur et sur les meilleurs moyens de s'y conformer.

Il lui sera possible de rendre ses interlocuteurs attentifs aux objectifs prioritaires que doit s'assigner l'entreprise en matière de prévention, compte tenu des risques particuliers qu'elle présente. On peut se faire une idée de ces risques en comparant les accidents du travail survenus ou les maladies professionnelles constatées dans l'entreprise aux statistiques de même nature établies pour l'ensemble de la branche professionnelle. L'inspecteur sera efficacement secondé dans son action au sein du comité d'hygiène et de sécurité par le médecin d'entreprise, généralement membre de droit de ce comité.

Il apparaît d'emblée que les informations et les conseils ainsi donnés contribuent tant à la prévention des risques professionnels qu'à l'amélioration des relations et à la prévention des conflits sur le plan de l'entreprise. L'autorité et l'adresse de l'inspecteur lui permettront souvent de parvenir à une solution pleinement satisfaisante pour les deux parties.

## Conditions de travail

### a) Contenu et portée des nouvelles dispositions légales

L'information et les conseils sur les nouvelles dispositions légales s'apparentent à ceux qui portent sur l'hygiène et la sécurité, à ceci près que la matière sur laquelle porte l'information est d'ordre juridique et non technique et que l'interlocuteur de l'inspecteur est le plus souvent l'employeur ou les représentants de la direction.

Une législation ou une réglementation nouvelle en matière de salaires, de durée du travail ou de congés, doit être connue le plus tôt possible des employeurs, car l'entrée en vigueur de ces textes suit généralement d'assez près leur promulgation. L'employeur a, certes, à ce sujet, de nombreuses sources d'informations — presse générale, journaux d'associations ou de syndicats — et l'inspecteur n'a pas à informer *systématiquement* les employeurs des nouveaux textes parus. Toutefois, à l'occasion d'une visite, il n'hésitera pas à demander à l'employeur s'il a eu connaissance du texte, s'il en a compris la portée et si son application à l'entreprise soulève des problèmes.

L'inspecteur ne devra, en aucun cas, incriminer le texte officiel, mais, quelle que soit son opinion à cet égard, il s'efforcera de le faire accepter le mieux possible par l'employeur en lui démontrant que ses dispositions n'ont pas de conséquences aussi onéreuses qu'il le pense, ou qu'elles ne perturberont pas la marche de l'entreprise comme il le redoute. Il s'agit là, pour l'inspecteur, d'une attitude de loyauté vis-à-vis de l'autorité qu'il représente ; en contrepartie, ses fonctions comportant l'information des autorités compétentes, il rendra compte à ses chefs hiérarchiques, ou au service responsable, des réactions qu'il a pu enregistrer à l'égard des nouvelles dispositions légales.

### b) Amélioration des conditions de travail au-delà des obligations légales

Au-delà des informations et des conseils donnés à l'employeur sur l'étendue de ses obligations légales, l'inspecteur pourra être amené, dans certains cas, à pousser un peu plus loin ses conseils, en engageant son interlocuteur à établir dans son entreprise des conditions meilleures que le minimum imposé. Il ne devra toutefois tenter une telle démarche que lorsque des conditions favorables sont réunies, ce qui exige une connaissance précise de la situation de l'entreprise, un sens exact des réalités et une très grande prudence, sous peine de voir mettre en cause, par suite

d'une interprétation erronée de son attitude, l'objectivité, voire l'indépendance même de l'institution qu'il représente.

En tentant cette démarche, l'inspecteur devra avoir en vue un but précis et non seulement le désir d'améliorer la condition des travailleurs d'une façon générale. Il devra également en avoir étudié attentivement l'opportunité.

Son action pourra être motivée par la connaissance de menaces précises de conflit dans l'entreprise, ou dans une entreprise de la branche fonctionnant dans les mêmes conditions, information que la discrétion professionnelle l'empêchera de communiquer à l'employeur. Il doit avoir des données suffisantes sur la situation économique du secteur et de l'entreprise en particulier, et sur les conditions sociales qui y règnent, pour estimer le bien-fondé et les chances de succès de la réclamation qui motiverait le conflit. Il ne saurait proposer un accroissement des charges sociales à une entreprise marginale ou en difficultés financières passagères.

Selon le domaine considéré, il pourra se montrer plus ou moins persuasif et insistant. En matière de sécurité et d'hygiène par exemple, domaine où les progrès techniques continus provoquent toujours un décalage entre les nouveaux risques apparus et la protection réglementaire, l'inspecteur reste dans ses fonctions de prévention en suggérant des mesures non encore prévues légalement. Pour être pleinement efficace d'ailleurs, son action suppose qu'il se tienne informé des initiatives tendant à parer aux risques nouveaux et qu'en outre il signale à l'autorité centrale les risques non encore couverts en formulant des suggestions techniques permettant de combler les lacunes de la réglementation.

Divers arguments très valables peuvent inciter un employeur à donner suite à de tels conseils : meilleur rendement par diminution de la fatigue des travailleurs (meilleur éclairage, surface par travailleur supérieure au minimum légal), absentéisme moindre et, dans certains pays, cotisations de risques professionnels réduites par le renforcement des mesures d'hygiène et de sécurité, etc. Toutefois, le coût de telles améliorations devra être pris en considération, au regard de l'importance de l'entreprise en cause et des conditions existant dans des entreprises analogues : un coût de départ trop élevé constituerait un handicap certain par rapport à des entreprises fonctionnant déjà dans des conditions régulières et compromettrait l'emploi des travailleurs que l'on entendait protéger au maximum.

Pour ce qui est des avantages de salaires (primes, gratifications) ou des avantages sociaux non obligatoires, l'inspecteur devra se montrer extrêmement prudent, et il se bornera à suggérer des « améliorations » susceptibles d'agir sur le climat de l'entreprise en insistant sur l'intérêt qu'il y aurait à en discuter, avec les représentants du personnel, dans le cadre

d'une révision soit du règlement d'entreprise, soit de la convention collective.

L'amélioration constante du « climat » dans l'entreprise faisant partie de ses attributions, l'inspecteur pourra, lorsque l'occasion s'en présentera, suggérer la création d'un « organe de liaison » entre les travailleurs et le chef d'entreprise (délégués des travailleurs ou comité d'entreprise) lorsque l'entreprise n'y est pas assujettie légalement. Il s'emploiera à calmer les craintes — parfois violemment exprimées — de l'employeur « méfiant » vis-à-vis de telles institutions, en lui donnant des exemples bien choisis d'entreprises où le système fonctionne à la satisfaction générale, et en lui conseillant de questionner les responsables de ces entreprises, sous réserve de ce qui a été dit plus haut concernant la discrétion professionnelle.

L'inspecteur devra être prêt, à tout moment de l'entretien, à abandonner la discussion plutôt que de s'accrocher à son point de vue, quitte à la reprendre plus tard, lorsque l'idée, nouvelle pour l'employeur — d'abord surpris et à priori opposé —, aura mûri peu à peu.

## Hors de l'entreprise

### Consultations individuelles, information collective

Dans son bureau, l'inspecteur du travail pourra poursuivre sa mission d'informateur et de conseiller de plusieurs manières. Il peut recevoir un travailleur demandant une explication sur une clause de son contrat, ou sur le montant de son salaire. Des membres de comités d'entreprise peuvent se présenter, sur convocation ou spontanément, parce qu'ils ont besoin de conseils techniques sur des points relevés au cours d'une visite ou discutés dans une réunion du comité. Des représentants syndicaux peuvent lui demander un avis sur le bien-fondé ou l'opportunité d'une réclamation, d'une exigence formulée au cours d'une négociation collective. L'inspecteur devra se montrer alors aussi prudent en donnant des conseils de ce genre que dans ses contacts avec l'employeur. Il ne doit pas plus donner l'impression d'être « à la solde » des employeurs que celle d'être « sous la coupe » des syndicats et il doit s'efforcer, là encore, de maintenir en toute objectivité la confiance que lui témoignent les interlocuteurs sociaux.

Outre ces consultations verbales, certains inspecteurs reçoivent de nombreuses demandes écrites d'informations, d'avis, de conseils. Ils devront se réserver de répondre eux-mêmes aux cas les plus importants ou les plus délicats, en s'efforçant d'être aussi clairs, précis et — éventuellement — prudents que possible, de façon à se faire comprendre de leur correspon-

dant et en veillant à ce que leurs indications ne puissent être interprétées de façon erronée, ce qui pourrait entraîner des conséquences regrettables et mettre en jeu la responsabilité de l'inspection du travail en tant que telle.

Il n'a été question jusqu'ici que des conseils et avis adressés à des particuliers ou, au plus, à des groupes restreints. Toutefois, un inspecteur du travail conscient de l'intérêt de sa mission se doit d'en élargir les horizons et ne saurait se satisfaire de renseigner ceux qui s'adressent à lui. Lorsque de nombreuses questions lui sont posées au sujet d'un point obscur, d'une nouvelle disposition, l'inspecteur doit penser que plus nombreux encore sont ceux qui — par négligence, faute de temps, par ignorance de la possibilité de s'adresser à l'inspecteur en un tel cas, ou parce qu'ils ont l'impression fautive d'avoir compris — n'ont pas posé les questions nécessaires. L'application du texte en sera très certainement compromise, ce que révéleront les contrôles futurs. Selon le principe qu'il vaut mieux prévenir que guérir, l'inspecteur envisagera les moyens d'information collective que constituent, selon le cas et le sujet dont il s'agit, une note-circulaire administrative — solution qu'il proposera à ses chefs hiérarchiques pour décision en vue d'une diffusion sur le plan national — ou un commentaire dans un journal à grand tirage ou spécialisé, que les groupements professionnels ou les syndicats diffuseront à leur tour à leurs adhérents.

Enfin, il ne fait pas de doute qu'un inspecteur expérimenté, ayant des connaissances étendues d'ordre technique, juridique ou économique, contribuera pour une grande part à l'amélioration des conditions de travail ou des relations professionnelles, en un mot au progrès social, s'il peut mettre son expérience et ses connaissances au service du monde du travail, en publiant des articles ou des études touchant un auditoire aussi vaste que possible.

### Activités éducatives

Le rôle de l'inspecteur du travail dans le domaine de l'éducation et de l'information peut revêtir des formes diverses. L'inspecteur peut être invité à prononcer des conférences dans divers établissements d'enseignement ou à l'occasion de séminaires, de journées d'études ou de perfectionnement dans le cadre de programmes d'éducation ouvrière. Il adaptera le sujet de sa conférence à l'orientation générale du séminaire, à la composition et au niveau moyen de l'auditoire et aux préoccupations immédiates des participants. Des journées d'études groupant des représentants syndicaux de régions et de professions diverses se prêteront à des sujets très généraux (par exemple les représentants syndicaux et la sécurité dans l'entreprise, les négociations collectives), dont l'inspecteur s'attachera à dégager les points

concrets, les aspects essentiellement pratiques, en évitant les idées générales trop abstraites et plus encore les prises de position politiques ou idéologiques. Une semaine de perfectionnement pour des contremaîtres du bâtiment lui permettra par exemple de traiter des principaux risques professionnels sur un chantier, des moyens de les prévenir, ainsi que des derniers progrès qui ont été réalisés dans le domaine de la sécurité et des réalisations auxquelles ils ont donné lieu.

Outre ces activités essentiellement temporaires, de nombreux inspecteurs du travail assurent de façon permanente des cours dans des écoles sociales, des écoles techniques ou professionnelles, des académies ouvrières, etc. Selon le niveau de l'établissement, l'enseignement sera tantôt théorique, tantôt orienté franchement vers la pratique. Si les inspecteurs du travail font parfois d'excellents professeurs de législation sociale, ils peuvent également, dans des établissements de formation professionnelle, consacrer leur enseignement à l'étude de l'inspection du travail en tant que telle (son origine, ses objectifs, son organisation ; les activités des inspecteurs en différents domaines), une autre partie étant réservée à l'étude de quelques grands problèmes en relation directe avec le sujet principal (mesures de sécurité et d'hygiène dans l'entreprise, en particulier dans la branche technique enseignée à l'école ; relations professionnelles, etc.) et de quelques problèmes d'intérêt pratique pour le futur ouvrier (le contrat de travail, le salaire, la sécurité sociale, etc.).

Cet enseignement doit toujours être donné sous une forme très concrète, ayant pour objectif de faire acquérir à l'élève un ensemble de connaissances qui lui permettront de résoudre, pour lui-même ou pour ses futurs camarades de travail, les problèmes qu'il est appelé à rencontrer au cours de sa vie professionnelle.

Enfin, on ne saurait passer sous silence la participation des inspecteurs à la formation directe du personnel de l'inspection, qu'il s'agisse des débutants à familiariser avec l'exercice pratique de la profession ou des candidats à ces fonctions au cours de leurs études. Cette activité, si elle ne concerne qu'indirectement les milieux du travail, présente, sans aucun doute possible, une importance capitale pour l'efficacité de l'inspection du travail. Si la formation technique, sociale, juridique ou économique des futurs cadres de l'inspection est indispensable, ainsi qu'on a pu le constater au cours de cette étude, l'inspecteur instructeur ne devra pas perdre de vue qu'un excellent technicien, ou un éminent juriste, ne fera pas un bon inspecteur du travail s'il ne possède pas l'esprit, les qualités personnelles, psychologiques et morales, dont la présente étude a souligné plus encore l'absolue nécessité.

## Activités dans le domaine des relations professionnelles

# 15

Toutes les activités dont il a été question dans les chapitres précédents (visites, contrôles, information, conseils) ont souvent pour effet, comme on a pu le voir, de créer une meilleure atmosphère au sein de l'entreprise, d'éviter des conflits, soit parce qu'elles mettent fin à une situation irrégulière ou à des conditions de travail dangereuses qui provoquent l'irritation des travailleurs, soit parce que l'employeur ou les travailleurs reçoivent des conseils, par exemple sur l'opportunité d'accorder un avantage extra-légal, ou de modérer les termes d'une revendication.

Toutefois, en dehors de l'influence que peuvent avoir les activités en question sur les relations professionnelles, l'inspecteur du travail se voit conférer expressément, dans certains pays, des attributions en ce domaine, comme l'indiquait déjà le chapitre 4, consacré à ses responsabilités sociales. Nous examinerons ici l'exercice des fonctions techniques de l'inspecteur — généralement définies par les textes — en tant que participant à la négociation de conventions collectives et au règlement des conflits du travail.

### Négociation de conventions collectives

#### Contenu des conventions collectives

Que sa présence soit prévue par la loi ou sollicitée spontanément par les parties à une négociation, l'inspecteur aura toujours pour tâche de conseiller les parties sur la teneur des clauses de la convention collective et de les aider à maintenir un climat favorable à la négociation.

Dans le cas d'une convention qui n'est pas destinée à être étendue à l'ensemble de la branche économique, il devra s'assurer que ses dispositions

sont au moins aussi favorables que les normes légales en vigueur et que les procédures obligatoires — information des travailleurs, conclusion des contrats individuels — y sont respectées ou prévues. Dans le cas de conventions susceptibles d'extension ultérieure, l'inspecteur devra informer les parties du plan à respecter dans le texte, lorsqu'un tel plan est imposé par la réglementation, ainsi que des clauses qui doivent y figurer obligatoirement. La plupart du temps ces clauses portent sur le libre exercice du droit syndical, les conditions d'embauchage et de licenciement, les taux de salaire applicables aux différentes catégories professionnelles, l'application du principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, les conditions de travail (durée quotidienne ou hebdomadaire du travail, régime du repos hebdomadaire et des congés, heures supplémentaires, travail de nuit, etc.), la désignation de représentants du personnel et la procédure conventionnelle de règlement des conflits. La convention collective doit également définir son champ d'application territorial, et elle peut contenir des dispositions relatives à des avantages sociaux extra-légaux.

Le rôle de l'inspecteur consistera donc, en premier lieu, à bien connaître la législation qui régit les conventions collectives et à en informer les parties afin qu'elles s'y conforment, rôle assez semblable à celui qu'il est appelé à jouer lors des contrôles, avec cette nuance importante qu'il n'a pas, ici, le pouvoir de sanctionner l'infraction à la législation. En matière de conventions collectives, la sanction sera, selon la nature de l'infraction, soit la nullité de la clause, soit l'inaptitude de la convention à être étendue.

Le rôle de l'inspecteur est beaucoup plus délicat lorsqu'il s'agit, non plus du contenu *obligatoire* de la convention — pour lequel il se borne à « dire le droit » et à prévenir les parties des conséquences éventuelles d'une irrégularité —, mais de son contenu  *négociable*. Les parties, en effet, sont libres de leurs décisions arrêtées d'un commun accord. Toutefois, au-delà de la stricte application des dispositions légales, l'inspecteur du travail se souciera également de l'efficacité d'une convention collective conclue avec sa participation, de son influence sur la vie de l'entreprise, de ses interférences avec d'autres dispositions légales qu'il doit également faire respecter ; il ne doit pas oublier, en effet, que la convention collective sera assimilée aux dispositions légales dont il devra contrôler l'exécution. Les parties à une convention collective peuvent, par exemple, vouloir inclure une procédure de règlement des conflits si compliquée qu'elle n'aura aucune chance d'aboutir en pratique, ou des modalités de licenciement pratiquement inapplicables. Il doit appeler l'attention des parties sur ce fait, en décrire les conséquences probables, proposer une autre solution qui ait fait ses preuves ailleurs, etc. En l'absence de dispositions légales pour

l'appuyer, sa position sera difficile si les deux parties sont d'accord. Il ne peut compter que sur son autorité morale, la confiance que les parties lui ont témoignée si elles l'ont choisi comme conseiller, ce qui implique qu'il est déjà bien connu des employeurs comme des travailleurs.

Une difficulté de ce genre se présente fréquemment aux inspecteurs au cours des négociations, par exemple lorsque les parties se proposent d'introduire une « prime de risque » pour l'exécution de certains travaux insalubres ou dangereux. Un inspecteur conscient de sa responsabilité d'ensemble — et non pas seulement absorbé par la fonction dont il s'acquitte sur le moment — ne peut laisser insérer de bonne grâce une telle clause dans la convention s'il a la conviction qu'elle constitue une solution de facilité permettant de négliger l'adoption de mesures propres à garantir le maximum de sécurité dans l'exécution des travaux en cause. Par contre, rien ne s'oppose à ce que soit prévue, par exemple, l'attribution d'une « prime d'inconfort » ou « d'inconfort » pour des travaux présentant de réels désagréments et pour lesquels toutes les précautions possibles ont été prises. Il peut s'agir, à la limite, d'une question de terminologie, mais il n'est pas douteux qu'elle pourra avoir une influence sur « l'esprit de sécurité » que l'inspecteur doit s'efforcer de créer chez ses interlocuteurs.

Enfin, certaines considérations d'opportunité, liées à la conjoncture économique ou au climat du moment, par exemple, peuvent dicter l'attitude de l'inspecteur devant certaines clauses, dont il pourra conseiller ou déconseiller l'insertion : si la branche d'activité en cause souffre d'une pénurie de main-d'œuvre, les travailleurs pourront obtenir des avantages de salaire plus élevés, mais s'il y a risque de chômage, ils auront intérêt à obtenir des garanties plus solides en ce qui concerne les licenciements. Dans un autre ordre d'idées, il peut être prudent de prévoir l'institution, par la convention, de représentants des travailleurs dans une entreprise dont l'expansion laisse prévoir qu'elle atteindra, à plus ou moins brève échéance, la dimension où cette institution devient obligatoire : un tel accord librement conclu facilitera grandement les mesures nécessaires. Autant d'exemples qui montrent, une fois de plus, à quel point le rôle de l'inspecteur exige du tact, de la prudence et de la clairvoyance.

### La commission paritaire

L'intervention de l'inspection du travail est prévue par la législation d'un bon nombre de pays lorsque les dispositions de la convention collective à conclure doivent ultérieurement être étendues, sur le plan local, régional ou national, aux entreprises non signataires appartenant à la même branche

d'activité. La composition d'une commission paritaire constituée en vue de la négociation d'une convention collective ou de sa révision, de même que la procédure qu'elle doit suivre, est souvent fixée par un texte réglementaire. La présence à ses réunions de l'inspecteur du travail à titre de président, de secrétaire ou de conseiller technique est prévue par les mêmes dispositions réglementaires lorsque c'est l'inspection du travail en tant que telle que l'on a voulu associer ; elle fait l'objet d'une désignation individuelle lorsque c'est la personne de l'inspecteur que l'on a voulu associer en raison de ses compétences particulières. Dans un cas comme dans l'autre, il est très fréquent que les autorités nationales ou les parties elles-mêmes souhaitent mettre à profit le capital d'informations et l'expérience que possède soit l'inspection, soit l'inspecteur. Dans les pays où sont institués des organes paritaires permanents, le volume de travail que représentent les différentes tâches envisagées ci-dessus pose de sérieux problèmes à l'inspection du travail.

#### a) Travaux préparatoires

Lorsqu'un inspecteur aura été avisé de sa participation aux activités d'une commission paritaire, il devra prendre contact avec les parties pour fixer la date de la première réunion et, si possible, s'informer de leurs fonctions respectives eu égard aux problèmes à discuter. Il devra également étudier la documentation disponible sur la situation économique et sociale de la branche considérée. C'est dans la mesure où l'inspecteur apparaîtra aux interlocuteurs comme ayant une connaissance approfondie de la situation que ses avis seront suivis.

En cas de négociation d'une convention collective, l'inspecteur du travail se documentera également sur les circonstances qui ont amené les parties à négocier, à proroger ou à réviser une convention collective (par exemple réclamations répétées des syndicats sur certains points déterminés, menace de conflit ou séquelles d'un conflit, prospérité économique, pénurie de main-d'œuvre dans la branche considérée). La connaissance de la cause déterminante de la négociation permettra de prévoir l'atmosphère de la discussion, les principaux points de friction, les compromis possibles et les voies à emprunter pour parvenir au meilleur résultat final.

La fonction de président est évidemment la plus délicate qui puisse être confiée à l'inspecteur. C'est à ce titre qu'il sera parfois amené à prendre contact séparément avec les employeurs et avec les travailleurs, afin de leur communiquer ses propres remarques au sujet de leurs propositions — notamment s'il découvre des clauses illégales — en se souvenant qu'il

est souvent plus facile de faire accepter un changement de position hors de la présence de la partie adverse.

#### b) Présidence de la commission

Si les conditions le permettent, l'inspecteur pourra se limiter à présider les débats, c'est-à-dire à faire respecter la discipline au cours de la discussion, et à tenter de concilier les points de vue divergents, en s'en remettant aux secrétaires et commis pour certaines tâches administratives ou matérielles. Il ne doit cependant pas exclure la possibilité de se voir contraint, faute de moyens administratifs, à cumuler en fait les fonctions de président et de secrétaire.

Si les méthodes de travail des commissions paritaires ne sont pas fixées par un règlement intérieur, l'inspecteur du travail aura soin, dès la première séance, de faire accepter des méthodes de travail qui facilitent les négociations : fixation d'un ordre du jour précis, séquence des tours de parole, procédure à suivre en cas de désaccord (suspension de séance, renvoi à la fin des travaux d'un point litigieux, etc.). Pour que la négociation ne s'enlise pas, il est indispensable d'éviter la confusion dans la discussion, les « prises à partie », les discussions en aparté. La méthode et la discipline seront les meilleurs atouts d'une négociation claire et constructive.

En cas de désaccord, l'inspecteur s'efforcera de proposer une solution de compromis ou une solution de rechange nouvelle, qui peut avoir plus de chances de rallier les parties qu'un compromis, lequel constitue toujours un « abandon partiel » de position. Si le désaccord persiste, il devra proposer une suspension des travaux afin de discuter séparément avec chacun des interlocuteurs en s'efforçant de faire comprendre la position de la partie adverse, mais il ne doit, à aucun titre, s'efforcer de faire prévaloir son point de vue personnel, se souvenant qu'une solution imparfaite acceptée d'un commun accord est toujours préférable à une autre, théoriquement meilleure, imposée de l'extérieur.

Chaque fois que l'accord se fera sur un point, surtout après une longue discussion, il devra en faire prendre acte de façon très nette, après avoir énoncé les termes précis de l'accord, coupant court ainsi à toute remise en cause ultérieure. De la même manière, les procès-verbaux des séances devront être adoptés par la commission à la séance suivante.

A la fin des travaux, l'inspecteur-président devra faire signer par chacun des membres de la commission un nombre suffisant d'exemplaires du texte adopté. Il en fera remettre un exemplaire à chaque membre et conservera les autres pour les besoins administratifs (classement, communication aux autorités hiérarchiques, dépôt au service compétent du ministère, etc.).

## c) Procès-verbaux

Même si les procès-verbaux sont rédigés par un secrétaire, l'inspecteur, en tant que président de la commission paritaire, est responsable de leur contenu. On peut se borner à établir un « procès-verbal de décisions » ne faisant apparaître, en termes très précis et très concis, que les décisions auxquelles la commission est parvenue après de longs échanges de vues, sans en mentionner les péripéties. Dans certains cas particulièrement difficiles, il conviendra pourtant que ces documents reflètent fidèlement les positions des parties et la suite des débats et qu'ils précisent la teneur des compromis, les conditions d'un abandon de position, etc.

Avant de les soumettre à la commission, pour adoption, dans leur forme définitive, l'inspecteur devra s'assurer que ces procès-verbaux sont précis, exacts, complets, mais concis, toute mention des interventions inutiles à la compréhension des débats devant en être exclue. Il devra vérifier soigneusement que l'attitude des différents membres de la commission n'a pas été déformée et que le procès-verbal reflète une impartialité rigoureuse à l'égard des parties en présence.

Lors de l'adoption des procès-verbaux des séances précédentes, le président peut accepter quelques adjonctions limitées qui peuvent être utiles à la compréhension des discussions ou à l'interprétation du texte, toute adjonction ou modification devant en tout cas recevoir l'accord unanime de la commission. Une fois les travaux de la commission terminés, il pourra être utile, aux fins d'information ultérieure, de joindre aux procès-verbaux conservés dans le service un bref rapport personnel de l'inspecteur, soulignant les faits saillants de la négociation et résumant le climat général dans lequel elle s'est déroulée.

Règlement des conflits <sup>1</sup>

## Identification du conflit

Un certain nombre de législations nationales fixent des règles différentes selon qu'il s'agit de conflits individuels ou de conflits collectifs : les instances compétentes, les procédures préliminaires ne seront pas les mêmes ; la participation de l'inspecteur peut être expressément prévue par

la législation, laissée à l'initiative des parties, ou passée sous silence, selon la nature du conflit ; son rôle pourra, de ce fait, être très différent dans un cas ou dans l'autre. Il est donc très important que l'inspecteur puisse déterminer, dès qu'il est saisi d'un conflit par les parties, quelle en est la nature. La législation donne parfois une définition du conflit collectif, ou des critères permettant d'en déterminer la nature. Cependant, il n'est pas toujours facile de reconnaître l'existence des éléments choisis comme critères.

La participation d'un syndicat à un conflit en tant que partie est un critère facile à constater lorsque cette participation est exigée par la législation pour fonder le caractère collectif du conflit ; mais cette appréciation devient plus délicate lorsqu'il suffit de la participation d'un groupement de fait de travailleurs : ouvriers, syndiqués ou non, d'un atelier ; travailleurs appartenant à une ou plusieurs catégories professionnelles déterminées, etc. Dans certains pays, notamment en Amérique latine, seuls les conflits économiques ou les conflits d'intérêt peuvent être considérés comme des conflits collectifs, par opposition aux litiges individuels reposant essentiellement sur un point de droit.

Quoi qu'il en soit, deux éléments seront toujours nécessaires :

- la présence d'un *certain nombre de travailleurs* constitués en un groupement de droit ou de fait ;
- l'existence d'un *intérêt collectif*.

A cet égard, il importe de rappeler qu'une somme de conflits individuels ne constitue pas obligatoirement un conflit collectif : une réduction du salaire hebdomadaire infligée à plusieurs ouvriers sous un prétexte quelconque (baisse de rendement, malfaçons, etc.) donnera lieu à des plaintes individuelles ; mais le refus de reconnaître à un travailleur le taux de salaire applicable à sa catégorie professionnelle peut être considéré comme intéressant l'ensemble des ouvriers de cette catégorie et entraîner un conflit collectif, si un certain nombre de travailleurs se groupent à cet effet.

L'appréciation du caractère individuel ou collectif déterminera parfois quel est l'inspecteur compétent géographiquement : un conflit collectif, né dans une entreprise, peut rapidement s'étendre à une région, voire au plan national. L'inspecteur compétent ne sera évidemment pas le même selon le cas.

Enfin, le caractère individuel ou collectif du conflit déterminera l'instance à laquelle il faudra recourir en cas d'échec de la tentative de conciliation faite par l'inspecteur du travail. Il lui appartiendra en effet, en ce cas, de renvoyer les parties à l'instance compétente : tribunal du travail, commission de conciliation ou d'arbitrage, etc.

<sup>1</sup> Les méthodes et règles pratiques décrites dans cette section sont tirées de l'expérience des pays où l'intervention de l'inspection du travail dans les conflits est imposée ou autorisée par la législation, ou encore admise dans la pratique. Elles pourront également être suivies dans les pays possédant un système différent, par toute personne désignée pour s'occuper de ces conflits.

La plupart du temps, l'appréciation du caractère collectif du conflit appartient, en dernier ressort, à l'instance judiciaire.

### Conciliation des conflits collectifs

On a vu au chapitre 4 quelles sont les thèses des partisans et des adversaires de l'intervention de l'inspecteur du travail dans les conflits du travail, et quels sont les arguments le plus souvent invoqués à l'appui de ces thèses. Il s'agira, ici, d'examiner quelle sera l'attitude de l'inspecteur dans ses fonctions de conciliateur lorsque la législation ou la pratique lui reconnaissent de telles fonctions.

Qu'elle résulte de dispositions légales ou de la pratique, la ligne de conduite de l'inspecteur ne différera guère, même si, dans le premier cas, il est tenu de suivre certaines procédures réglementaires et si, dans le second cas, il peut procéder avec plus de souplesse. Les quelques indications ci-après s'inspirent des procédures réglementaires les plus courantes et pourront servir de guide aux inspecteurs appelés à agir en tant que « conciliateurs amiables », mais elles devront être adaptées, selon le cas, au climat social de la région où le conflit a éclaté, à l'état de développement du syndicalisme, à l'atmosphère générale des relations professionnelles, aux options de politique sociale du gouvernement, etc. On voit donc que les quelques règles mentionnées dans cette section ont un caractère purement indicatif.

#### a) Intervention de l'inspecteur

S'il appartient à l'inspecteur d'intervenir dans le règlement d'un conflit, il doit le faire *en priorité* par rapport à toutes ses autres activités. C'est là une règle pratique impérative, dictée par le fait que tout conflit collectif a des conséquences sociales, économiques, voire politiques : perte de salaire pour les travailleurs, licenciements ultérieurs si l'entreprise est sérieusement touchée par un conflit de longue durée, détérioration du climat social, répercussions sur l'ensemble de l'économie nationale (abaissement de la production, diminution des exportations, etc.). Cette règle devrait s'imposer à l'inspecteur du travail, quelles que soient les circonstances dans lesquelles le conflit a éclaté.

L'intervention de l'inspecteur commence, en pratique, lorsque le conflit lui a été notifié par les parties, ou par l'une d'entre elles seulement ; dans ce dernier cas, si la conciliation ne lui incombe pas de droit, il doit obtenir l'accord de l'autre partie pour intervenir. Après avoir identifié la nature du conflit et son étendue géographique, il convoquera les parties

pour une première réunion. L'emploi à cette fin de formulaires de convocation est recommandé, surtout dans les services appelés à agir fréquemment à des fins de conciliation. De toute façon, afin de préciser dès le début tous les éléments de la situation (tant de différends naissent d'une incompréhension entre deux interlocuteurs !), la convocation devrait toujours indiquer :

- la date et la forme de la notification du conflit à l'inspecteur, celle-ci n'étant que rarement soumise à une règle de forme et pouvant être faite par lettre, par télégramme, de vive voix ou par téléphone ;
- l'identité et l'adresse du destinataire ;
- l'identité et l'adresse de la partie ayant pris l'initiative de la notification ;
- l'indication de l'établissement, ou de l'entreprise concernée ;
- la collectivité de salariés concernée (syndicat, groupement de fait, ouvriers de tel atelier, de telle catégorie professionnelle), l'identité de ses composants ou de ses mandataires ;
- l'objet du différend, tel qu'il a été communiqué à l'inspecteur ;
- la date et le lieu de comparution.

Il conviendra que le mode d'acheminement de la convocation soit choisi de telle façon qu'il évite, dans toute la mesure possible, des contestations ultérieures quant à la date de réception (lettre recommandée avec accusé de réception, notification par un agent administratif, etc.).

Lors de la première réunion, l'inspecteur devra :

- résumer la position des parties, en précisant dans un document écrit les points précis sur lesquels porte le conflit. Ce document devra, en cas d'échec de la tentative de conciliation, ou de conciliation partielle, servir de base pour la suite de la procédure de conciliation (et d'arbitrage le cas échéant), les points litigieux devant être les mêmes du début à la fin de la procédure de règlement ;
- appeler l'attention des parties sur les conséquences du conflit sans que cette intervention puisse être interprétée comme une pression exercée sur l'une d'elles ;
- faire accepter un programme de travail précis.

Après la première réunion, il peut convoquer séparément chacune des parties pour étudier de façon plus approfondie les arguments en présence. Ce faisant, il obtiendra souvent des prises de position plus nuancées ouvrant parfois la porte au compromis.

L'inspecteur ne devra en aucun cas faire état devant l'autre partie, ni dans un document officiel, des déclarations qu'il aura obtenues dans ces entretiens privés. C'est là une règle absolue de discrétion professionnelle, et une telle attitude est de nature à lui gagner la confiance des interlocuteurs en présence. Il est en effet probable qu'un tribunal ne pourrait pas obtenir des déclarations de ce genre. Par contre, l'inspecteur en tiendra personnellement compte pour définir une position intermédiaire qu'il pourra suggérer lors de la réunion suivante.

Au cours des réunions communes, l'inspecteur devra user de persuasion sans pour autant s'obstiner sur une solution qui ne rencontre pas l'accord des parties.

#### b) Constatation du résultat

En cas de résultat favorable, l'inspecteur établira un procès-verbal de conciliation (voir annexe 2), qui devra indiquer de façon succincte, mais précise :

- les parties en cause ;
- les causes du conflit ;
- les solutions de compromis adoptées, sous forme d'engagements à respecter par les deux parties. Ce document contient, en effet, des dispositions obligatoires que les parties s'engagent à respecter ou à faire respecter sur les lieux de travail. S'il existait précédemment une convention collective, l'accord conclu constituerait un avenant à cette convention ;
- le cas échéant, les modalités de la reprise du travail ;
- la date (et l'heure si nécessaire) d'entrée en vigueur de l'accord ;
- les signatures des parties et de l'inspecteur.

En cas d'échec de la tentative de conciliation, il conviendra d'établir un procès-verbal de non-conciliation. L'échec peut d'ailleurs n'être que partiel, si le conflit portait sur plusieurs points dont certains ont reçu une solution. En ce cas, l'inspecteur devra constater dans un protocole d'accord les solutions acceptées (document qui fixera rarement les modalités de reprise du travail, les points restant à résoudre constituant, le plus souvent, ceux sur lesquels les parties n'acceptent aucun compromis). Le procès-verbal de non-conciliation — qui sera transmis aux instances compétentes pour la suite de la procédure — devra indiquer nettement les questions ayant reçu une solution et les points litigieux restant à régler.

L'inspecteur devra également rappeler aux parties la procédure légale qu'elles doivent suivre, aviser son supérieur hiérarchique de l'échec de son intervention dans un rapport indiquant brièvement les causes de cet échec,

et rester, autant que possible, en contact avec les parties afin de suivre l'évolution de l'affaire jusqu'à sa conclusion.

Il convient de souligner que la procédure formelle décrite ci-dessus ne doit pas automatiquement être déclenchée dans tous les cas. Dans certaines circonstances, en effet, une procédure rigide aboutirait à « cristalliser » un conflit encore imprécis. L'inspecteur devra plutôt rechercher une attitude adaptée à l'atmosphère plus ou moins tendue et à la susceptibilité des parties. Mieux vaut, en effet, aplanir un conflit dès les premiers symptômes que de le laisser « mûrir » jusqu'au stade de déclenchement d'une procédure formelle.

#### Litiges individuels

##### a) Objet et notification du litige

La compétence de l'inspecteur du travail en cas de litige individuel a été définie au chapitre 4 en ce qui concerne tant sa nature (légale ou amiable) que ses limites. Plusieurs cas peuvent se présenter.

Il peut s'agir d'une disposition légale précise, dont le plaignant invoque la non-application (salaire inférieur au minimum légal, préavis de licenciement trop court), auquel cas il n'y a plus litige à proprement parler, mais infraction dont l'inspecteur a connaissance de façon indirecte et qu'il lui appartient de faire cesser dès qu'il aura eu les preuves formelles de son existence. Si l'infraction est prouvée, il y aura rétablissement complet de la situation ; dans le cas inverse, le plaignant n'obtiendra aucune suite à sa demande.

La mesure mise en cause peut, si elle n'a pas un caractère exclusivement juridique, prêter à interprétation plus ou moins large, par exemple un licenciement jugé abusif par le plaignant. En ce cas, l'inspecteur doit apprécier à la fois la régularité de la mesure et ses modalités d'exécution.

Il arrive enfin que le litige se situe hors de tout cadre juridique : ce sera le cas, par exemple, du refus de réintégrer un travailleur après une longue absence (la réintégration n'étant pas légalement prévue). L'inspecteur ne peut, en ce cas, que se placer sur le plan de l'équité et faire appel à des sentiments de justice et de bienveillance.

Le caractère obligatoire ou amiable de l'intervention de l'inspecteur du travail déterminera son attitude dans l'instruction du litige.

Si la procédure de conciliation est légalement obligatoire préalablement à toute action devant un tribunal, quelle que soit la partie qui saisira l'inspecteur du litige, il convoquera d'office l'autre partie pour entendre son point de vue et tenter de régler le différend.

En cas de procédure non obligatoire, si les deux parties demandent conjointement à l'inspecteur de régler le litige, la situation sera la même que ci-dessus. Si, par contre, le plaignant seul saisit l'inspecteur, ce dernier ne pourra instruire le litige sans l'accord de l'autre partie. En cas de refus, il n'a aucun titre pour imposer son intervention et ne peut que renvoyer le plaignant devant le tribunal compétent.

Enfin, lorsqu'un litige est porté à sa connaissance par un travailleur qui demande que son nom ne soit pas révélé à l'employeur, l'inspecteur effectuera un « contrôle sur plainte » selon les règles qui ont été indiquées au chapitre 11.

#### b) Instruction du litige

Les règles pratiques indiquées ci-après ne seront évidemment applicables que lorsqu'il y aura véritablement une procédure contradictoire, les deux parties invoquant des arguments à l'appui de leur position. Dans les autres cas, il n'y aura pas lieu de recourir à des règles formelles, l'objectivité et la diplomatie étant les meilleurs atouts de l'inspecteur du travail.

Celui-ci devra tout d'abord étudier soigneusement les faits qui lui sont communiqués pour déterminer le bien-fondé de la plainte. S'il juge la plainte non fondée, il signifiera sa position au plaignant, en lui expliquant les raisons pour lesquelles sa réclamation n'a pas de fondement et il classera le dossier sans suite.

S'il juge la plainte fondée, il établira un document assez semblable à celui qui est rédigé en cas de conflit collectif, document qui constituera un exposé schématique de l'affaire aux fins de preuve ultérieure et de documentation. Ce document indiquera, au fur et à mesure de la procédure :

- l'identité des parties au litige ;
- la branche d'activité intéressée ;
- l'objet du litige ;
- la date et le moyen de convocation des parties ;
- les suites données et le résultat final : règlement ou échec.

L'inspecteur convoquera ensuite les parties, invitera le demandeur à exposer les faits motivant sa plainte et le défendeur à présenter sa réponse. Compte tenu de l'étude préliminaire à laquelle il aura procédé et des précisions apportées oralement, l'inspecteur déterminera la disposition, ou les dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles dont la non-application a provoqué le litige et il invitera la partie intéressée (ce ne sera pas obligatoirement l'employeur ; le travailleur aussi peut n'avoir pas respecté

une obligation légale, par exemple le délai de préavis en cas de résiliation du contrat de travail) à respecter cette disposition ou ces dispositions. Les litiges individuels entraînant le plus généralement un préjudice financier, l'inspecteur calculera le montant de la somme due à la partie plaignante et la lui fera remettre immédiatement. Il peut, si c'est le travailleur qui est dans son tort, lui accorder un certain délai, qu'il précisera dans le procès-verbal de conciliation. Le défaut de paiement dans le délai indiqué entraînerait alors une action directe devant l'instance judiciaire compétente.

La détermination exacte des faits peut nécessiter une enquête, une vérification sur pièces ou sur place, des interrogatoires, éléments qui devront figurer au document de litige. Mais lorsqu'il s'agit d'une conciliation amiable, il est opportun que l'inspecteur obtienne l'accord des deux parties ; d'autre part, les enquêtes et vérifications effectuées à cette fin dans l'entreprise ne donneront pas lieu à un rapport d'inspection (une infraction étrangère au conflit, découverte à l'occasion de cette enquête, pourrait être signalée verbalement à l'employeur et donner lieu ensuite à un contrôle spécial).

En cas d'échec de la tentative de conciliation, il conviendra de constater la non-conciliation dans le document primitif conservé au dossier de l'inspection du travail, et de rappeler au demandeur qu'il peut porter plainte devant la juridiction compétente qu'il lui indiquera. Dans certaines législations, il est expressément prévu que l'inspecteur doit établir un procès-verbal de non-conciliation et l'adresser directement au tribunal compétent.

Il faut signaler également qu'en cas de litige mineur bien défini, l'inspecteur pourra enjoindre à l'employeur, par lettre, voire par téléphone, de prendre telle ou telle mesure à l'égard de son salarié pour rétablir la situation, en précisant qu'il vérifiera — dans un délai très court — qu'il a bien été donné suite à cette injonction.

## Conclusions

L'ensemble de cet ouvrage s'est efforcé de définir, comme l'indiquait l'introduction, la mission de l'inspection du travail à l'heure actuelle et les moyens qui lui permettent le mieux de l'accomplir. Les idées exposées constituent la synthèse de constatations fondées sur l'étude d'un grand nombre de systèmes d'inspection fonctionnant dans les divers pays du monde. Cependant, l'objet précis assigné à cet ouvrage ne permettait pas l'examen détaillé des structures, très différentes, adoptées par l'un ou l'autre pays : organisation différenciée dans les Etats fédératifs, inspection par les syndicats dans les pays socialistes, inspection à base municipale en Norvège, et seules certaines particularités propres à tel ou tel système ont été signalées lorsque l'occasion s'en est présentée. En un mot, la structure des systèmes d'inspection — qui pourrait faire l'objet d'une étude à elle seule — n'a été envisagée ici que comme un des moyens essentiels dont l'inspection du travail doit disposer pour mener à bien sa mission.

C'est intentionnellement que l'on rapproche ici les deux notions de structure et de mission ; il s'agit d'appeler l'attention sur le grave déséquilibre, la distorsion, qui risque de se produire dans un avenir plus ou moins proche, entre ces deux aspects de l'institution, pourtant indissociables si on les envisage du point de vue de l'efficacité. La mission de l'inspection, c'est l'idée que peuvent avoir les autorités publiques, les interlocuteurs sociaux ou les théoriciens de la question, des tâches spécifiques qui incombent à cette institution dans un contexte politique et social donné ; la structure, c'est l'organisation de fait des services administratifs. Or, à l'heure actuelle plus que jamais, les idées évoluent, les contextes politiques se modifient beaucoup plus vite que les structures administratives.

A plusieurs reprises au long de l'étude, on a fait allusion à l'évolution de la mission de l'inspection du travail, aux responsabilités nouvelles qu'elle se doit d'assumer pour demeurer fidèle à sa fonction essentielle : garantir la

paix sociale par l'amélioration des conditions de vie et de travail et l'aménagement de bonnes relations professionnelles. On peut déjà prévoir que cette évolution se confirmera au cours des prochaines décennies dans les pays industrialisés comme dans les pays en voie de développement, et plus encore peut-être dans ces derniers.

Pour ne citer qu'un exemple, l'association de l'administration du travail au processus général du développement — idée récente, mais qui progresse chaque jour — entraînera de nouvelles tâches pour l'inspection du travail, service charnière de cette administration. En effet, la préoccupation d'utiliser le mieux possible les ressources humaines et de créer une masse d'emplois productifs amènera souvent l'inspection du travail, dans un proche avenir, à étendre sa protection aux travailleurs non salariés, c'est-à-dire à une main-d'œuvre dont l'emploi ne sera plus régi par la notion traditionnelle de contrat de travail.

Devant ces perspectives, ne serait-il pas opportun d'envisager dès maintenant de quelle façon il conviendrait de modifier les structures des services nationaux en vue de les adapter aux nouvelles responsabilités qui seront les leurs dans un avenir prochain, sous peine de voir se réaliser le risque de distorsion signalé ci-dessus ? Si ce risque se réalisait, les cadres de l'inspection du travail seraient tentés de céder à une réaction d'indépendance qui les libérerait du poids de structures inadaptées, et de répondre en « francs-tireurs » aux sollicitations qu'ils percevraient de la part des travailleurs démunis de protection sociale. L'autre réaction possible, opposée, à la stagnation des structures, entraînerait l'inertie des cadres devant les nouvelles fonctions à remplir : ce serait probablement la plus fréquente. Dans un cas comme dans l'autre, la structure, au lieu d'être un moyen d'efficacité, deviendrait un frein à l'activité de l'inspection du travail « au risque de voir certaines fonctions traditionnelles... soumises à l'autorité d'administrations nouvelles, dynamiques et plus proches du pouvoir »<sup>1</sup>.

L'inspection du travail, pour rester fidèle à elle-même, doit conserver — ou recouvrer, le cas échéant — un caractère essentiellement dynamique qui lui permette de trouver des solutions inédites aux problèmes nouveaux du monde du travail en évolution et de « jouer le rôle d'impulsion qu'on est en droit d'attendre d'elle »<sup>1</sup>.

Les obstacles qui peuvent l'empêcher d'atteindre ces objectifs sont très souvent, dans les pays en voie de développement surtout, d'ordre matériel : insuffisance de crédits (dans certains pays d'Afrique, la part du budget attribuée au ministère du Travail par rapport au budget de fonctionnement

<sup>1</sup> M. Wallin : « L'administration du travail. D'où vient-elle ? Où va-t-elle ? », *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT), vol. 100, n° 1, juillet 1969, p. 117.

de l'Etat diminue d'année en année, atteignant parfois moins de 1 pour cent), et pénurie de cadres préparés à exercer leurs fonctions, celle-ci étant d'ailleurs une conséquence inévitable de celle-là.

Il paraît donc indispensable que les gouvernements repensent le problème de l'inspection du travail, de l'action bénéfique que cette institution peut avoir sur le plan national et que, tenant compte des responsabilités étendues qui lui échoient, ils lui donnent les moyens budgétaires et les structures sans lesquels son action sera réduite à néant.

Toutefois, la pénurie de cadres ne s'explique pas toujours par une insuffisance de crédits et l'on constate que les pays hautement industrialisés connaissent le même problème, évoqué d'ailleurs dans la plupart des rapports annuels d'inspection reçus par le BIT. Dans certains pays industrialisés, malgré l'attrait que devrait exercer une telle mission, l'inspection du travail traverse actuellement une crise que ne saurait suffire à expliquer la désaffection plus générale envers la fonction publique en période de plein emploi. Les concours sont désertés par les jeunes et de nombreux postes demeurent vacants. Seules une valorisation matérielle et morale de la fonction et l'extension de la responsabilité conférée aux inspecteurs pourraient donner à l'inspection du travail le prestige nécessaire : ce serait là une réforme singulièrement rentable sur le double plan économique et social.

Le problème n'est donc pas uniquement d'ordre budgétaire, mais également d'ordre informatif et éducatif. Le prestige de la fonction devrait, sans doute, être revalorisé. Mais le prestige d'un corps administratif est surtout fonction de la valeur des hommes qui le composent.

Il conviendrait peut-être qu'une prospection systématique soit organisée auprès des élèves terminant le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et de l'enseignement technique pour susciter des candidatures aux concours de contrôleurs du travail et auprès des étudiants en faculté pour appeler leur attention sur la carrière d'inspecteur du travail, les uns et les autres devant recevoir une formation adaptée à l'exercice de leurs futures fonctions.

Maintes fois, en effet, au cours de cette étude, l'accent a été mis sur les qualités personnelles — psychologiques et morales — qui sont nécessaires pour remplir avec le maximum d'efficacité la mission dévolue à l'inspection du travail. C'est la principale raison qui milite en faveur d'une formation spécifique des cadres de l'inspection du travail dans des instituts spécialisés où, à côté d'un enseignement portant sur des matières générales et des matières spécialisées, les élèves soient progressivement préparés à leurs responsabilités à venir. A cette formation, le BIT attache une importance toute particulière et consacre un effort intensif dans le cadre de ses activités de coopération technique au bénéfice des pays en voie de développement.

Pour donner aux futurs cadres de l'inspection du travail les connaissances techniques nécessaires, aussi bien que la « psychologie du métier », il est indispensable que, en collaboration avec des professeurs de haut niveau dans les différentes disciplines enseignées, des inspecteurs du travail possédant une compétence et une expérience reconnues participent de façon très active à leur formation, formation qui conditionnera en grande partie l'avenir d'une institution si généralement démunie de personnel en face de l'ampleur des tâches qu'elle a à accomplir.

Annexes

---

Modèles de formulaires