



Direction Générale du travail
(DGT)

Conseil National de l'inspection
du travail (CNIT)
Secrétariat

39/43 quai André Citroën
75902 Paris Cedex 15

Téléphone : 01 44 38 25 16
Télécopie : 01 44 38 27 13

Services d'informations
du public :
3615 Emploi 0,152 €/mn
(Modulo 0,077 €)
internet : www.travail.gouv.fr

AVIS N° AV13-0002

Premier avis du Conseil national de l'inspection du travail sur le projet « Pour un ministère plus fort »

Le Conseil national de l'inspection du travail, réunit le 03 octobre 2013

Vu le courrier en date du 18 septembre 2013, du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, dans les conditions prévues par l'article D. 8121-3 du code du travail, saisi le Conseil d'une demande d'avis portant sur le projet d'instructions qu'il se propose d'adresser à ses services centraux et déconcentrés intitulé « Pour un ministère plus fort ».

Pour la partie intéressant le système d'inspection du travail, ce document invite les directeurs régionaux des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et les directions d'administration centrale à réfléchir à une nouvelle organisation, reposant notamment sur des unités de contrôle regroupant de 8 à 12 sections, sur la création d'un réseau de « risques particuliers », d'une unité régionale d'appui et de contrôle en matière de travail illégal et d'un groupe national d'appui, de contrôle et de veille, et à de nouvelles orientations de fonctionnement, à partir de la définition d'un nombre limité de priorités d'action, de l'institution d'amendes administratives et d'un renforcement des pouvoirs des inspecteurs du travail, notamment en ce qui concerne les arrêts de travaux.

Pour pouvoir être mises en œuvre, cette nouvelle organisation et ces orientations de fonctionnement supposent la modification d'un certain nombre de dispositions législatives et réglementaires, en particulier du code du travail, dont la lettre précitée du ministre indique que le Conseil national de l'inspection du travail sera également saisi le moment venu.

L'avis que le Conseil national de l'inspection du travail doit rendre au ministre, en application de l'article D. 8121-3, est relatif au « respect des missions et garanties de l'inspection du travail ». Le CNIT note que le contenu du projet d'instruction « Pour un ministère plus fort », parce qu'il demande aux DIRECCTE et aux directeurs d'administration centrale de formuler des propositions à partir d'orientations formulées de manière très générale et nécessairement peu formalisées à ce stade, n'est pas de nature à permettre la production d'un avis éclairé portant sur le respect des missions et garanties de l'inspection du travail. Il n'en ira évidemment pas de même pour les dispositions législatives et réglementaires à intervenir, ainsi que pour les autres textes d'application (instructions et circulaires).

Le CNIT relève également que les conventions de l'Organisation internationale du travail n'induisent pas, par elles-mêmes, un modèle d'organisation et des règles spécifiques de fonctionnement. Il appartient donc aux autorités politiques de chaque pays d'adapter l'organisation et le fonctionnement du système d'inspection du travail, en fonction des caractéristiques, contraintes et priorités qu'elles déterminent, dans le respect des principes posés par ces conventions. A cet égard, il prend note que les orientations fixées par le projet

d'instructions ministériel réaffirme le caractère généraliste du système français d'inspection du travail.

Toutefois, pour éclairer aussi bien les décisions que le ministre sera conduit à prendre à partir des propositions que formuleront les DIRECCTE et les directeurs d'administration centrale que la rédaction des textes législatifs et réglementaires à intervenir, le Conseil national de l'inspection du travail considère nécessaire de signaler plusieurs « points de vigilance » qu'appelle, à son sens, la rédaction du projet d'instructions qui lui a été soumis et qu'il sera utile de porter à l'attention des DIRECCTE pour la poursuite de leurs travaux.

Le premier point de vigilance porte sur l'articulation entre la compétence normale de l'inspecteur du travail et l'intervention dans une entreprise ou sur un secteur territorial relevant des attributions d'un inspecteur du travail, soit du responsable de l'unité de contrôle, dont le projet précise qu'il disposerait « *d'une compétence de contrôle sur l'ensemble du territoire des agents, pour lui permettre de contribuer à la réalisation d'actions collectives et d'appuyer les agents* », soit d'agents d'une unité de contrôle régionale en matière de travail illégal.

Si l'on peut entendre que, dans la plupart des cas de figure, ces interventions se feront d'un commun accord, il y a lieu de prévoir le cas où l'inspecteur du travail territorialement compétent aurait, au regard du suivi régulier de l'application de la législation du travail qu'il assure dans une entreprise donnée, des objections sérieuses et légitimes à faire valoir à une intervention soit du responsable de l'unité de contrôle, soit de l'unité de contrôle régionale. Dans ce cas, une procédure d'arbitrage devra être déterminée, en s'assurant que la décision finalement arrêtée ne procède pas d'une « *influence extérieure indue* » au sens de l'article 6 de la convention n° 81 de l'OIT.

Il en va de même dans le cas où, alors même qu'une intervention du responsable de l'unité de contrôle ou de l'unité de contrôle régionale dans une entreprise se fait conjointement avec l'inspecteur du travail territorialement compétent, une divergence d'appréciation se fait jour sur les suites à donner au contrôle. Il sera, dans cette hypothèse, également nécessaire de prévoir une procédure d'arbitrage qui reste conforme à l'article 17.2 de la convention n° 81 de l'OIT, qui dispose qu'il « *est laissé à la libre décision des inspecteurs du travail de donner des avertissements ou des conseils au lieu d'intenter ou de recommander des poursuites* ».

Le CNIT a bien noté, à l'occasion des éclaircissements apportés par la direction générale du travail, que la procédure d'intervention de l'unité de contrôle régionale contre le travail illégal ne serait pas identique selon qu'il s'agit d'une entreprise « *stable* » ou d'une entreprise « *mobile* » ou « *furtive* » : il y aura donc lieu que les textes réglementaires qui détermineront le champ de compétence de cette unité de contrôle régionale définissent avec précision ce qu'est une entreprise « *stable* ».

Le deuxième point de vigilance porte sur l'articulation entre les actions collectives résultant de la détermination de priorités nationales ou régionales et les actions de contrôle dont l'organisation et la planification relèvent de l'autonomie de décision de l'inspecteur du travail. Il rappelle à cet égard les termes de l'avis qu'il avait émis sur les « *Principes de déontologie pour l'inspection du travail* » (avis n° A09-001) : « *L'autorité centrale et la hiérarchie locale veillent, en particulier par la concertation, à ce que la réalisation des actions décidées au niveau national ou local ne se trouve pas, notamment par leur accumulation ou les délais qui leur sont assignés, en contradiction avec l'exercice des*


actions d'application de la législation du travail pour lesquelles l'agent conserve son autonomie de décision et de choix. Elles assurent la complémentarité et l'équilibre de ces missions avec la part d'initiative de l'agent, afin que ces actions collectives n'aient ni pour objet, ni pour effet de faire obstacle aux autres missions d'application de la législation du travail. »

A cet égard, le CNIT a bien noté l'orientation exprimée par le projet d'instructions selon laquelle « *les priorités doivent être en nombre limité pour avoir un véritable impact* », ce qui ne peut que rencontrer son assentiment, et la proposition que ces priorités soient définies « *selon un processus associant les agents de contrôle* ». La limitation du nombre des priorités et leur détermination selon un processus participatif ne peuvent qu'aller dans le sens de la concertation et de l'équilibre souhaités dans l'avis précité. Il serait utile que les instructions qui seront proposées pour la mise en œuvre de cette nouvelle organisation du système d'inspection du travail définissent, avec un certain formalisme, le processus d'association des agents de contrôle à la définition des priorités tant nationales que régionales.

Un troisième point de vigilance porte sur la question des sanctions administratives d'une part, et sur le projet d'introduction en matière pénale de la procédure de l'ordonnance pénale et de la transaction pénale d'autre part. Si le CNIT a bien noté, à l'occasion des éclaircissements apportés par la direction générale du travail, que le choix entre le recours à la sanction administrative ou à la procédure pénale serait laissé à l'agent de contrôle, ce qui lui paraît conforme au principe de libre décision posé par l'article 17.2 de l'ordonnance n° 81 précitée, la procédure envisagée était moins précise en ce qui concerne le recours aux alternatives aux poursuites que sont l'ordonnance pénale et la transaction pénale. Il y aura lieu de veiller à ce que les modalités retenues pour définir les relations entre l'inspecteur du travail, le DIRECCTE et le procureur de la République préservent à la fois le principe de libre décision et la nécessaire dissociation entre l'autorité chargée de relever et de constater les infractions et celle qui prononce les sanctions pénales.

Telles sont les premières observations que le Conseil national de l'inspection du travail entendait formuler à propos du projet d'instructions qui lui a été soumis, sans préjudice de remarques ultérieures qu'il pourrait être conduit à faire à la suite des consultations qu'il se propose d'organiser sur ce sujet et des avis qu'il sera amené à rendre sur les textes d'application lorsqu'ils lui seront soumis.

Fait et délibéré le 23 octobre 2013

Le Président,

Jean-François MERLE

Ont participé à la délibération : Mmes Martine CORNELOUP, Agnès JEANNET, MM. Serge LOPEZ, Jean-François MERLE et Eric VERHAEGHE.