

ROYAUME DE BELGIQUE



CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

RAPPORT SUR LES ACTIVITES EN 1979 DU SERVICE DE L'INSPECTION
DES LOIS SOCIALES DU MINISTERE DE L'EMPLOI ET DU
TRAVAIL, SUR LA BASE DU RAPPORT
D'ACTIVITE DE CE SERVICE.

7 juillet 1981.

C.N.T.- 7.7.81 - R. 9.

RAPPORT DU CONSEIL.

I. ORIGINE ET OBJET DES TRAVAUX DU CONSEIL.

Le 28 février 1980, le Conseil émettait l'avis n° 645 sur la structure et les missions de l'Inspection du travail ; cet avis faisait suite à l'examen du rapport de la mission tripartite du Bureau international du Travail, concernant l'évaluation de l'inspection du travail en Belgique.

Dans cet avis, le Conseil soulignait la nécessité d'une politique d'ensemble en ce qui concerne les services d'inspection et dans cet ordre d'idées, l'importance d'une concertation entre toutes les parties intéressées.

Dans ce contexte, le Conseil prônait l'établissement de contacts permanents au niveau interprofessionnel entre les services d'inspection concernés et les représentants des employeurs et des travailleurs.

A cette fin, le Conseil envisageait la création d'un organe consultatif d'évaluation et d'orientation des services d'inspection.

Cet organe pourrait être une émanation du Conseil national du Travail ; y seraient associés des fonctionnaires appartenant aux services intéressés.

A la suite de cet avis, le Ministre de l'Emploi et du Travail a marqué son accord dans une lettre du 27.11.1980 au Président du Conseil (réf. 002/CF), pour "promouvoir un contact régulier entre les interlocuteurs sociaux et les services d'inspection, en vue notamment d'évaluer de manière périodique, l'action de ceux-ci et de formuler toute suggestion concernant par exemple les méthodes d'intervention à mettre en oeuvre".

Le Ministre estimait toutefois non nécessaire d'institutionnaliser à cette fin, un organe spécifique, qui aurait d'ailleurs pu être difficilement greffé sur le Conseil national du Travail en raison du caractère paritaire de celui-ci.

Il proposait plutôt de faire appel à la Commission de l'Inspection du travail fonctionnant au sein du Conseil national du Travail et promettait le concours de hauts fonctionnaires de ses services aux travaux de celle-ci.

Le Ministre de l'Emploi et du Travail, reprenant une idée formulée par le Conseil dans son avis n° 645 précité, suggérait qu'un examen de la politique des services d'inspection se fasse régulièrement au sein de cette Commission, sur la base des rapports annuels d'activité établis par les différents services concernés.

Il proposait d'expérimenter cette voie nouvelle à l'occasion du rapport annuel de 1979 de l'inspection des lois sociales de l'Administration de la réglementation et des relations de travail de son Département.

La Commission de l'inspection du travail a examiné ce rapport, après accord du Bureau sur cette procédure.

Elle a pu bénéficier du précieux concours de MM. F. DUPRIEZ, Directeur-général de l'Administration de la réglementation et des relations du travail, L. CASTELLYNS, Directeur-général du Service de l'inspection des lois sociales et A. GOBBE, Inspecteur en chef directeur pour l'inspection des lois sociales du Ministère de l'Emploi et du Travail.

A la suite de ses travaux, le Conseil national du Travail a approuvé, en sa séance du 7 juillet 1981, le présent rapport, adressé au Ministre de l'Emploi et du Travail.

Il n'a trait, comme il est dit plus haut, qu'au rapport d'activité pour 1979 de l'inspection des lois sociales du Ministère de l'Emploi et du Travail.

Le Conseil serait toutefois d'accord d'étendre son examen aux documents similaires d'autres services d'inspection, émanant ou non de ce Département.

Le présent rapport est, en effet, élaboré à titre expérimental et ne préjuge pas d'autres formes de contribution du Conseil à l'objectif général prérappelé.

Le Conseil souligne, à cet égard, que ses travaux et propositions entendent, conformément à son avis n° 645, favoriser une nécessaire coopération entre services d'inspection et interlocuteurs sociaux, en vue d'une meilleure application de la réglementation du travail, dans ses composantes réglementaires et conventionnelles.

Il n'intervient, comme il se doit, qu'à titre consultatif et n'entend pas empiéter sur les responsabilités des services d'inspection, en ce qui concerne notamment les orientations de leurs activités.

II. EXAMEN DU RAPPORT 1979 DU SERVICE DE L'INSPECTION DES LOIS SOCIALES DU MINISTRE DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL.

A. Structure et contenu du rapport 1979.

Le Conseil constate que le rapport d'activité est subdivisé en cinq parties :

La première concerne les compétences légales de l'inspection des lois sociales et les effectifs en personnel de celle-ci, y compris la politique de formation et d'information relative à ces derniers.

La seconde concerne l'importance numérique des employeurs et des travailleurs relevant des services d'inspection.

La troisième est relative aux activités des services d'inspection et a trait notamment aux visites effectuées et aux affaires traitées durant l'année d'exercice.

La quatrième traite des plaintes et des irrégularités et infractions aux lois, ainsi que des suites données aux procès-verbaux transmis à la Justice.

La cinquième partie concerne l'activité de l'inspection dans le cadre de mesures légales et conventionnelles, nouvelles pour la plupart, destinées à la sauvegarde de l'emploi.

Le Conseil constate que la structure du rapport, de même que les données qu'il contient, sont largement tributaires de la convention internationale n° 81 de l'O.I.T., datant de 1957, concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce, ratifiée par la Belgique.

Il se demande toutefois si la structure et les rubriques du rapport ne pourraient pas être revues, de manière à mieux répondre à des besoins actuels d'information, émanant tant des autorités et services publics intéressés, que des interlocuteurs sociaux.

Le Conseil a pris acte de la communication des fonctionnaires selon laquelle des modifications importantes seront réalisées dès les rapports 1980 et 1981 en ce qui concerne la présentation des rapports d'activité.

Ces modifications amélioreront sensiblement la transparence des activités de l'inspection et seront rendues possibles par l'état d'avancement du programme informatique dans ces services.

Le Conseil n'estime pas, dès lors, opportun de formuler, en ce moment, des propositions précises relatives à la structure du rapport, en dehors d'observations ponctuelles faites plus loin.

Il se réserve toutefois d'énoncer certaines suggestions à ce sujet, en vue des futurs rapports d'activité.

B. Observations de caractère ponctuel au sujet du rapport d'activité 1979.

1. Observations concernant le chapitre 1er.

Les observations formulées à ce chapitre, concernent essentiellement le problème des effectifs mis à la disposition des services d'inspection, de même que celui de la formation et de l'information des intéressés.

Incidentement a, d'autre part, été abordée la question de la structure des services d'inspection et de leurs méthodes d'intervention.

Le Conseil rappelle qu'il avait estimé dans son avis n° 645 prérappelé que l'efficacité des services d'inspection est tributaire d'un renforcement quantitatif et qualitatif de leur personnel, de même que de l'amélioration des moyens matériels et techniques mis à leur disposition, ces mesures devant accompagner des modifications relatives à la structure des services. Des propositions avaient été faites au sujet de ces points.

a) Quant à l'importance des effectifs de l'inspection.

Le Conseil formule diverses considérations à partir des tableaux du rapport donnant la répartition du personnel de l'inspection au 31 décembre 1979, en ce qui concerne tant l'Administration centrale que les services extérieurs de celle-ci (pages 10 et 11).

Il estime tout d'abord que l'importance des effectifs de l'inspection, prévue au cadre de ces services, n'est pas adaptée au renforcement considérable de leurs missions et rappelle les observations faites à ce sujet dans son avis n° 645.

Le Conseil déplore, en outre, le fait que le cadre organique soit incomplètement rempli, ou qu'il le soit, en nombre trop important, par des personnes de statut temporaire ou précaire.

Ceci vaut tout particulièrement pour un certain nombre de postes de direction ou d'inspection, l'importance de ces derniers étant particulièrement centrale pour l'action de l'inspection et son image de marque.

Il souligne par exemple qu'en 1979, le cadre prévoyait 217 postes d'inspecteur-adjoint, mais que 164 seulement étaient effectivement occupés à ce moment, dont 77 à titre temporaire et 5 faisant fonction.

Le Conseil constate que selon les déclarations des fonctionnaires intéressés, cette situation doit être attribuée, pour une large part, au statut pécuniaire de ces agents, de même qu'à l'organisation des examens de recrutement de ceux-ci, et aux perspectives de carrière ouvertes. Il souligne également les contraintes de mobilité liées à la fonction, ce qui peut expliquer l'hésitation de certains à s'engager dans la fonction.

Bien qu'il n'ait pas qualité pour formuler des propositions précises de caractère administratif en vue de remédier à cette situation, il rappelle toutefois son avis n° 645 dans lequel il demandait l'adaptation des barèmes salariaux de ces agents, aux responsabilités, à la compétence et aux capacités exigées d'eux.

Le Conseil se demande, d'autre part, s'il n'y a pas lieu de revoir le contenu de connaissances exigées pour accéder à ces fonctions, de manière à ce qu'elles soient mieux adaptées à ces fonctions.

Il estime, également, que les critères de recrutement, en ce qui concerne notamment les connaissances exigées, doivent être conçus en vue de permettre l'accès à la carrière, d'éléments expérimentés et particulièrement capables, bien que ne pouvant pas faire état nécessairement de diplômes d'enseignement supérieur.

Le Conseil se réjouit, à cet égard, de l'initiative prise par le Département d'organiser des cours en vue de permettre à des travailleurs dotés d'un statut temporaire, d'acquérir les connaissances nécessaires à la réussite des examens de recrutement.

Il se demande si un effort ne devrait pas être fait par les services de l'Education nationale pour la préparation à de telles carrières (création éventuelle de sections spéciales), tout en ne se prononçant pas sur la possibilité pratique d'organiser de telles formations dans notre pays, eu égard au nombre limité de débouchés pour les jeunes.

Tenant compte à la fois des exigences juridiques, techniques et administratives de la fonction et de la nécessité de maintenir aussi large que possible le champ de recrutement de ces agents, il se demande également s'il ne serait pas indiqué de faire de l'ensemble des inspecteurs, des fonctionnaires de niveau 1, tout en créant un grade intermédiaire d'aspirant-inspecteur pour des personnes dont le niveau d'études serait différent.

Le Conseil estime, de manière plus générale, qu'un effort constant doit être fait pour promouvoir les fonctions de l'inspection du travail, en ne dissociant pas l'aspect pécuniaire, professionnel et moral de cette valorisation.

Le Conseil entend attirer l'attention sur les activités parallèles de services de police en des matières relevant de l'inspection du travail (constitution de services spécialisés en législation sociale au sein de la police ou de la gendarmerie, dans certaines agglomérations).

b) Quant à la formation et à l'information des inspecteurs

Le Conseil prend acte des initiatives prises par le Département de l'Emploi et du Travail, de concert avec le Département de la Prévoyance sociale, en ce qui concerne l'organisation de cours en vue de parfaire et d'actualiser la formation des inspecteurs-adjoints.

Il constate qu'en outre, ont été prises en 1979, au plan national ou régional, d'autres mesures de formation, en relation avec la fixation d'objectifs prioritaires de l'inspection ou avec l'application de réglementations déterminées.

Le Conseil se réjouit de ces initiatives rejoignant le souci d'une information continue des inspecteurs, qu'il a formulé dans son avis n° 645 prérappelé, et demande que celles-ci soient encore amplifiées.

Il en est ainsi plus particulièrement en ce qui concerne le droit collectif dont l'importance s'est sensiblement accrue depuis la mise en oeuvre de la loi du 5 décembre 1968 sur les commissions paritaires et les conventions collectives de travail.

Le Conseil prend acte également d'actions complémentaires des services d'inspection en vue d'améliorer l'information des inspecteurs-adjoints, en ce qui concerne la connaissance de réglementations sociales très diverses, de plus en plus complexes.

Les efforts entrepris portent plus particulièrement sur la coordination des textes légaux, réglementaires et conventionnels et sur une meilleure présentation de tous ces textes en vue d'en faciliter la consultation.

Le Conseil souhaite que ces travaux de longue haleine soient menés à bonne fin et demande qu'en relation avec ce qui est dit plus haut, des mesures soient prises en vue de doter les services compétents, des effectifs spécialisés indispensables à la continuation de la tâche entreprise.

Vu l'importance croissante du droit collectif dans notre législation depuis la mise en oeuvre de la loi du 5 décembre 1968 surtout, il demande également qu'une part conséquente soit réservée au droit collectif dans cette oeuvre documentaire.

c) Structure des services d'inspection.

Le Conseil prend acte de l'expérience de collaboration fonctionnelle des districts, en vue de permettre l'organisation d'activités communes, d'entraide notamment.

Il constate que ceci a permis une spécialisation des inspecteurs dans l'application de législations spécifiques (élections sociales, transports ...).

Le Conseil se réjouit de ces initiatives, allant dans le sens de propositions contenues dans son avis n° 645.

Il prend acte également de ce que l'on pourrait constituer des directions régionales de l'inspection des lois sociales, en tenant compte du ressort des services d'inspection technique du Département, il rappelle que dans l'avis n° 645 le Conseil avait prôné de telles dispositions dans un souci de coordination.

d) Méthodes et moyens d'intervention de l'Inspection.

Le Conseil rappelle les observations et propositions formulées à ce sujet dans son avis n° 645, en ce qui concerne notamment l'organisation de contrôles systématiques et la coordination des contrôles.

2. Observations concernant le chapitre 3.

a) Orientation des activités de l'inspection.

Le Conseil estime que l'inspection devrait accorder davantage d'attention à l'application du droit collectif de même, de manière plus générale, qu'aux aspects qualitatifs de la législation.

Il rappelle que ce point constituait un des axes de son avis n° 645.

Il constate qu'un renforcement de l'action de l'inspection en ces matières, dépend de la solution du problème des effectifs et des moyens de l'inspection dont il est question plus haut, le droit collectif étant particulièrement complexe et développé.

Il se réjouit, d'autre part, des initiatives prises par le service d'inspection durant la période 1980-1981, tendant à ménager des contacts entre ces services et les représentants des travailleurs dans les entreprises, conformément à une suggestion du Conseil formulée dans son avis n° 645.

Il demande que ces initiatives soient amplifiées.

b) Répartition par branche d'activité des employeurs contrôlés et des visites d'inspection.

Le Conseil estime qu'un effort devrait être entrepris en vue d'affiner les rubriques relatives aux branches d'activité figurant dans le tableau 1 du rapport.

Cette observation concerne plus particulièrement, le secteur tertiaire et du commerce, qui a connu un développement considérable.

Le Conseil a pris acte des améliorations qui seront apportées à ce sujet dans les prochains rapports, en relation avec les progrès en matière de programme informatique du service d'inspection.

c) Connaissance des suites données aux procès-verbaux des services d'inspection.

Le Conseil constate que les données figurant aux tableaux 9/2 à 9/4 du rapport ne donnent que peu d'indications sur les suites données aux procès-verbaux dressés par les services d'inspection, en ce qui concerne notamment d'éventuelles condamnations judiciaires.

Il a pris acte du fait qu'il est difficile de se faire une idée exacte de la situation en ce domaine, si l'on prend uniquement en considération une période courte de référence, comme celle figurant aux tableaux, de même que de l'intention des services d'inspection de remédier à cette situation dans ses prochains rapports.

Il rappelle également l'importance de la mission préventive et éducative de l'inspection et constate que le fait que les procès-verbaux sont présumés classés sans suite, ne signifie pas qu'aucune suite n'a été donnée à ces derniers (régularisation en raison, par exemple, d'une action de persuasion de l'inspection) ; l'absence de suite résulte, parfois, d'autre part, de situations particulières (cf. entreprises étrangères, faillites).

Il observe également que l'absence de suites indiquées peut résulter du fait que certains Auditorats du travail ne donnent pas régulièrement aux services d'inspection les informations nécessaires.

Le Conseil estime qu'une coopération étroite dans le respect des prérogatives de chacun, entre les Auditorats du travail et les services d'inspection, devrait permettre de pallier ces inconvénients.

Il rappelle que le Conseil a prôné une telle coopération dans son avis n° 645.

Cette coopération, visant à une application correcte des dispositions légales, ne peut selon le Conseil mettre en cause le pouvoir d'appréciation des inspecteurs, en ce qui concerne leurs missions d'investigation et de verbalisation conformément à la convention n° 81 prérappelée de l'O.I.T.

Il estime à cet égard qu'il y aurait lieu d'examiner les dispositions à prendre par l'inspection, aux différents stades de la procédure, compte tenu des missions propres qui lui incombent.

Le Conseil prend acte enfin de l'intention des services d'inspection, d'affiner pour les prochains rapports, les données figurant dans les tableaux précités (ventilation par types d'entreprises, par régions).

Il souhaiterait également disposer des informations permettant de mieux se rendre compte des difficultés rencontrées de même que de l'usage fait par l'inspection, de ses différents moyens d'action, dans le sens indiqué par l'avis n° 645.

4. Observations concernant le chapitre 5 relatif aux actions destinées à promouvoir l'emploi.

Le Conseil prend acte également des regroupements en cours au sein du service d'inspection des lois sociales, en relation avec la mise en oeuvre de la régionalisation, en ce qui concerne les missions d'inspection exercées par l'Administration de l'Emploi au sujet de l'application de dispositions légales relatives à la promotion de l'emploi.

Il souhaite que ces regroupements permettent un meilleur contrôle de l'application de ces dispositions, eu égard à la dégradation actuelle du marché de l'emploi et aux exigences de répartition du travail disponible.

De manière plus générale, il estime que l'action de l'inspection en ces matières doit être amplifiée.
