

PRINCIPES COMMUNS D'INSPECTION DU TRAVAIL EN RAPPORT AVEC LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ

SUR LE LIEU DU TRAVAIL

Objectif

[Le présent document a été approuvé par le Comité des hauts responsables de l'inspection du travail (CHRIT)]. Cette nouvelle version fait suite à une demande de révision du document qui a été formulée par le groupe de travail « Stratégie » du CHRIT en vue de tenir compte, d'une part, de l'expérience acquise lors des évaluations de ces dernières années et, d'autre part, de la nouvelle stratégie de santé et de sécurité de la Communauté. Tandis que les États membres sont responsables de la mise en œuvre du droit communautaire, le CHRIT a un rôle central à jouer lorsqu'il s'agit de promouvoir l'application correcte et uniforme des directives communautaires. Le présent document a pour but d'arrêter un nombre de principes communs d'inspection du travail en rapport avec la santé et la sécurité et d'encourager ainsi l'adoption d'une approche commune face à l'application des exigences légales sur le lieu de travail, ainsi que l'intégration par les inspections de critères comparables dans leurs politiques et leurs pratiques de mise en œuvre. Ce document révisé s'articule autour de trois grands axes :

- L'**aperçu**, qui présente le contexte dans lequel évolue actuellement l'inspection du travail au sein de l'Union européenne ;
- Les **principes clés**, dont l'adoption est vitale dans tous les États membres. Ces principes se concentrent sur la mise en œuvre et l'application de la législation de l'UE. Ils corroborent le point de vue du Conseil et de la Commission qu'« une application effective du droit communautaire est une condition nécessaire pour améliorer la qualité de l'environnement de travail » ;
- Les **principes de développement** à appliquer impérativement pour que les États membres puissent embrasser les objectifs plus larges de la stratégie communautaire.

L'évaluation menée par les inspections du travail **se concentrera sur les principes clés**, mais examinera également les progrès réalisés au niveau des principes de développement.

Aperçu

1 Le champ d'action de l'inspection du travail se situe à l'intersection entre la législation, la technologie et la réalité politique, sociale et économique. Elle est désormais largement considérée comme une activité multidimensionnelle qui évolue dans un contexte pouvant être aussi bien politique ou économique que culturel ou social ou encore de nature technique, médicale et légale. L'inspection du travail se trouve ainsi confrontée à des défis complexes de sorte qu'il est nécessaire de trouver un équilibre entre les exigences liées aux problèmes de sécurité et de santé industriels plus traditionnels et les exigences découlant de l'économie en mutation et de la perception changeante du rôle de l'inspection du travail. Le point d'équilibre diffère d'un État membre à l'autre et les principes communs doivent être

formulés de façon telle qu'ils permettent aux États membres d'établir un lien entre leurs besoins et priorités divergents et ces principes.

2 Compte tenu de ce qui précède, il apparaît indispensable d'adopter des approches plus holistiques¹ qui intègrent des améliorations de l'environnement de travail par des méthodes visant à garantir le « bien-être au travail² » au sens le plus large. Ces approches trouvent leurs fondements dans :

- (i) Les exigences des conventions actuelles de l'OIT, notamment de la convention n° 81 relative à l'inspection du travail ;
- (ii) La directive cadre et ses directives connexes qui mettent l'accent sur le système de gestion de la santé et de la sécurité ;
- (iii) Les objectifs arrêtés dans la communication « S'adapter aux changements du travail et de la société : une nouvelle stratégie communautaire de santé et de sécurité 2002-2006 », qui a pour objet l'amélioration permanente du bien-être au travail ;
- (iv) La « Résolution relative au rôle du CHRIT dans le cadre de la nouvelle stratégie communautaire en matière de santé et de sécurité au travail 2002-2006 », CHRIT, Billund, Danemark, 5-6 novembre 2002 ;
- (v) La Charte sociale européenne (révisée), Strasbourg, 3 mai 1996.

3 La base législative du champ d'action de l'inspection du travail au sein de l'UE réside dans la directive cadre qui définit l'application générale du droit communautaire en matière de santé et de sécurité. La directive s'applique pour ainsi dire à l'ensemble des secteurs. Le CHRIT aspire avant tout à la mise en œuvre correcte et uniforme et au respect des directives communautaires, et ces principes communs l'y aident. La directive cadre ne concerne ni les indépendants³ ni les risques pour le public présentés par les activités de construction. Dans certains États membres cependant, ces deux secteurs font néanmoins partie de la mission principale de l'inspection du travail. Les inspecteurs du travail peuvent, en outre, être amenés à exécuter d'autres fonctions qui ne tombent pas dans le champ d'application de la directive cadre (il peut s'agir, par exemple, de tâches en rapport avec l'environnement ou les relations industrielles). La directive cadre a une portée sectorielle qui va au-delà de la portée de la convention n° 81 de l'OIT relative à l'inspection du travail et de ses recommandations connexes. Celle-ci a, par contre, une portée thématique plus large.

4 La convention n° 81 de l'OIT a un concept structurel qui fait référence à des autorités « centrales » ou « compétentes » chargées de surveiller les dispositions légales et

¹ Le terme « holistique » implique une approche « globale » envers un individu ou une organisation.

² Selon la définition qui en est donnée dans la stratégie communautaire, le « bien-être au travail » peut être aussi bien physique que moral et social et ne se mesure pas seulement par une absence d'accidents ou de maladies professionnelles.

³ Mais voir la "Recommandation du Conseil du 18 février 2003 concernant l'amélioration de la protection de la santé et de la sécurité au travail des travailleurs non salariés".

administratives au niveau national et de superviser et contrôler l'inspection du travail. Dans de nombreux États membres cependant, les organisations responsables de l'inspection du travail sont également chargées du développement de stratégies, de la définition de politiques opérationnelles et de l'exercice de fonctions de planification, de surveillance et de collecte d'informations. La distinction entre une inspection du travail et une autorité centrale est donc largement artificielle dans de nombreux cas. Aux endroits où la présente déclaration de principes communs révisée fait référence à l'inspection du travail (IT), celle-ci est, dès lors, considérée comme remplissant le rôle de « l'autorité centrale » au sens de l'OIT et se conformant aux modalités des systèmes fédéraux.

5 La résolution du Conseil du 3 juin 2002 et la stratégie communautaire pour 2002-2006 qui l'étaie soulignent qu'une « application effective du droit communautaire est une condition nécessaire pour améliorer la qualité de l'environnement de travail », ce qui reste l'une des principales responsabilités et l'un des principes communs du CHRIT. Parallèlement cependant, cette résolution et cette stratégie envisagent une approche de la santé et de la sécurité au travail nettement plus large, plus innovante et plus holistique ayant « comme objectif l'amélioration continue de l'état de bien-être au travail », et il est important de considérer que l'inspection du travail contribue pleinement à ces développements.

6 Ceci implique que les autorités responsables de l'inspection du travail assument la responsabilité:

- 1) de formuler une vision claire;
- 2) de réorienter les services vers de nouveaux objectifs tout en reconnaissant la validité constante de nombreux objectifs existants;
- 3) mettre en œuvre efficacement toutes les activités d'inspection du travail;
- 4) d'accroître leur efficacité, de développer de nouvelles politiques, stratégies et méthodes d'intervention préventives, et
- 5) d'optimiser et d'évaluer leur impact tant qualitatif que quantitatif.

7 La présente déclaration révisée des principes communs a été développée en réponse à tous ces signaux et comme base pour l'évaluation des États membres. Elle peut être utilisée :

- (i) en tant que guide pour la politique stratégique, la politique administrative et la politique d'inspection, ainsi que pour l'organisation, l'exécution et la déontologie de l'inspection;
- (ii) comme outil permettant d'encourager le développement de systèmes d'inspection et de surveiller les progrès réalisés par un État membre vers l'adoption d'un système plus efficace ;
- (iii) comme instrument pour mesurer l'efficacité des différents systèmes d'inspection en place dans le but, en partie, d'aider à renforcer les inspections nationales et

régionales et, en partie, d'accroître la transparence entre les États membres et les méthodes d'évaluation de leurs performances et de leur impact tant intérieurement qu'extérieurement ;

- (iv) comme source de référence politique, reflétant ou tenant compte des normes internationales et nationales ;
- (v) pour démontrer les objectifs communs et la cohérence d'approche ;
- (vi) pour expliquer la façon dont une politique de mise en œuvre doit découler d'une série de principes de base qui reflètent le rôle et les responsabilités de l'inspection du travail ainsi que les attentes du monde du travail.

8 Les États membres sont donc responsables de la mise en œuvre et de l'application de la législation communautaire relative à la santé et la sécurité au travail. Il est important qu'ils travaillent ensemble afin de développer des approches cohérentes dans toute la Communauté. Pour que la fonction d'inspection du travail puisse être exercée efficacement **au regard des principes communs** (cf. paragraphes 10 et 11), il est donc indispensable que les États membres prennent des dispositions visant à :

- (i) Garantir la transposition correcte du droit communautaire en droit national ;
- (ii) Développer leurs stratégies de santé et sécurité au travail dans une approche globale des conditions de travail, en précisant ce que l'État membre souhaite réaliser et sur quelle période. Les stratégies devraient être transparentes pour les partenaires sociaux et tenir compte de la stratégie communautaire, ainsi que des attentes, des besoins et des priorités au niveau national et local ;
- (iii) maintenir ou développer des institutions et des mécanismes chargés de la mise en œuvre du droit de l'UE, ce qui peut, dans certains cas, inclure des services d'appui spécialisés, les forces de police et les systèmes législatifs et juridiques dont les inspections du travail dépendent pour l'exercice effectif et efficace de leurs responsabilités. Ces institutions devraient disposer de ressources suffisantes pour exécuter leurs tâches dans le respect des stratégies nationales et régionales;
- (iv) établir des relations effectives entre les ministères, les organisations et les institutions directement ou indirectement concernés par la santé et la sécurité au travail afin d'aligner les stratégies, de partager le savoir-faire et de coordonner les actions ;
- (v) établir des relations effectives avec les partenaires sociaux pour exploiter leur expertise, tenir compte des priorités et garantir leur soutien;
- (vi) recueillir, compiler, analyser et rendre publiques les informations sur la performance en matière de santé et de sécurité au niveau de la nation, de la région, des secteurs d'activité et, au besoin, de l'entreprise et du lieu de travail ;
- (vii) encourager les employeurs et les travailleurs à prendre des actions positives pour adopter des normes de santé et de sécurité au travail plus élevées et fournir aux

employeurs et aux travailleurs des informations et des conseils adéquates afin de les aider à respecter la législation.

9 Il existe un certain nombre d'autres aspects qui peuvent être importants pour faire progresser et évoluer les améliorations en matière de santé et de sécurité **en conformité avec la stratégie communautaire et en rapport avec les principes de développement** (cf. paragraphe 12). Pour tenir compte de ces aspects, les Etats Membres devraient:

- (i) Garantir que les stratégies futures intègrent, en tant qu'objectif l'amélioration continue de la qualité du travail et de l'état de bien-être physique, mental et social au travail ;
- (ii) Établir ou renforcer des relations effectives avec les ministères, les organisations et les institutions directement ou indirectement concernés par le bien-être au travail, la réhabilitation, la santé publique, la politique de l'emploi et d'autres politiques poursuivant des objectifs de protection de façon à aligner les stratégies, à partager le savoir-faire et à coordonner les actions ;
- (iii) Garantir que les ressources allouées reflètent bien les besoins de développement de stratégies nationales ou régionales ;
- (iv) Convenir de mesures de coordination claires afin de garantir les changements et développements requis ;
- (v) Souligner l'importance du dialogue social dans le développement de la stratégie au sens large ;
- (vi) Étendre le champ d'application de la législation sur la santé et la sécurité au travail de façon à y inclure tous les travailleurs ;
- (vii) Examiner de quelle manière les risques auxquels sont exposés les indépendants peuvent être intégrés dans les stratégies nationales et régionales ;
- (viii) Examiner comment les principes sous-jacents des législations européennes relatives aux risques pour le public découlant d'activités de construction peuvent s'appliquer par l'intermédiaire du système d'inspection du travail ;
- (ix) Promouvoir une culture de prévention à travers le système éducatif.

Les principes clés

10 Les principes clés, qui doivent s'appliquer dans tous les États, se concentrent sur la mise en œuvre et l'application de la législation de l'UE. Ils corroborent le point de vue du Conseil et de la Commission "qu'une application effective du droit communautaire est une condition nécessaire pour améliorer la qualité de l'environnement de travail". Afin de garantir la mise en œuvre et l'application effective au niveau opérationnel, les inspections du travail doivent :

Planification et surveillance

- (i) Préparer des plans de travail annuels arrêtant des domaines d'action prioritaires pour l'année et fournissant des informations détaillées sur les programmes d'inspection et autres nécessaires à l'exécution de ces plans⁴
- (ii) Mettre sur pied des systèmes permettant de surveiller les progrès réalisés par rapport au plan annuel et d'établir les données requises pour l'établissement du rapport annuel du CHRIT;

Compétences et indépendance des inspecteurs

- (iii) Faire en sorte que les fonctions d'inspecteurs soient accessibles aussi bien aux hommes qu'aux femmes ; veiller à ce que les inspecteurs disposent des qualifications adéquates, aient la compétence requise pour endosser leurs responsabilités et reçoivent la formation, les instructions et les informations nécessaires à la bonne exécution de leurs tâches ;
- (iv) Garantir aux inspecteurs la possibilité d'obtenir une aide spécialisée, technique, scientifique, juridique et méthodologique et autre pour les aider à exécuter leurs tâches ;
- (v) Veiller à l'indépendance des inspecteurs par rapport aux influences extérieures indues et à l'impartialité vis à vis des entreprises ou des organisations qu'ils inspectent et faire en sorte qu'ils n'entreprennent pas d'autres tâches susceptibles d'interférer avec leurs responsabilités primaires ;
- (vi) Veiller à ce que les inspecteurs disposent de bureaux et de facilités de transport adéquats et soient remboursés des frais dûment supportés pour l'exécution de leurs tâches ;

Pouvoirs des inspecteurs

- (vii) Veiller à ce que les inspecteurs disposent des pouvoirs nécessaires pour mener à bien les missions qui leur sont assignées, entre autres, le pouvoir
 - d'entrer sur le lieu de travail sans s'annoncer,
 - de mener des inspections et des investigations sur le lieu de travail,
 - d'obliger les employeurs et les employés à leur fournir toutes informations en rapport avec une inspection ou une investigation,
 - d'examiner des fichiers et des rapports relatifs à la santé et à la sécurité sur le lieu de travail;
 - d'appliquer, ou de faire appliquer, des sanctions lorsqu'ils les jugent nécessaires,
 - d'imposer l'arrêt immédiat des activités en cas de risque grave. Dans certains États membres, ce risque doit aussi être imminent, dans d'autres,

⁴ Les plans devraient également refléter les besoins du rapport annuel du CHRIT, qui sera l'un des instruments utilisés dans l'évaluation de l'application de ces principes communs.

le risque grave peut être retardé, c'est le cas des effets latents sur la santé.

Ces pouvoirs devraient être exercés dans le respect de la pleine confidentialité des données médicales personnelles, des informations économiques, des plaintes des travailleurs et des secrets de fabrication.

Orientation des inspecteurs

- (viii) Fixer par écrit l'approche à adopter par les inspecteurs lors des visites sur les lieux de travail et indiquer les actions à mener dans des situations données (cf. paragraphe 11 ci-dessous);

Communications internes

- (ix) Veiller à l'existence de bons liens de communication de façon à attirer l'attention d'autres inspecteurs, stratèges et législateurs sur les questions de bonnes pratiques et les domaines d'amélioration, notamment au travers d'un système approprié d'information.

11 L'approche à adopter au cours d'une inspection doit inclure un examen en situation sur le lieu de travail des pratiques, des normes et des conditions de travail, ainsi qu'une discussion avec les représentants de l'employeur et des travailleurs. Lors de l'investigation d'accidents de travail ou en cas de maladie professionnelle, il est particulièrement important que la victime soit interrogée chaque fois que cela s'avère nécessaire et possible. Dans le cadre des principes clés, l'examen et la discussion devraient viser à établir la conformité avec le droit national d'application, notamment celui résultant de la transposition du droit de l'UE. Après une inspection, l'inspecteur doit être en mesure de prendre une action adéquate, basée sur les pouvoirs légaux conférés aux inspecteurs au sein de l'État membre. Une telle action peut inclure le recours à des sanctions que l'inspecteur est autorisé à utiliser. Les priorités d'inspection, établies sur la base de la structure de la directive cadre, sont les suivantes :

Actions visant à garantir la conformité avec la législation de l'UE

- (i) apprécier si la politique de santé et de sécurité de l'employeur a pour objectif de garantir la santé et la sécurité des travailleurs ;
- (ii) Déterminer si l'organisation et les mesures prévues par l'employeur pour garantir la santé et la sécurité permettent d'identifier, de rectifier et de prévenir les lacunes. Ceci inclura les dispositions prises par l'employeur pour identifier les dangers et évaluer le risque ;
- (iii) Procéder, en particulier, à des appréciations de la qualité des dispositions prises par l'employeur pour
 - planifier, organiser, appliquer, contrôler, surveiller et revoir efficacement les mesures de protection et de prévention sur le lieu de travail,

- garantir les conseils et l'assistance d'experts pour résoudre les questions de santé et de sécurité,
- traiter les urgences ; fournir des informations complètes et pertinentes aux employés ou à leurs représentants,
- former les travailleurs à la santé et à la sécurité,
- garantir la consultation avec les employés ou leurs représentants sur les questions en rapport avec la santé et la sécurité ;
- s'assurer que les moyens mis en place protègent efficacement les travailleurs du risque identifié.

Actions prises par l'inspecteur après l'inspection

Au regard de l'employeur

- (iv) Décider de l'action qui s'impose et prendre les mesures nécessaires pour garantir la conformité avec les dispositions légales et l'acceptation des guides supports; cette action comprend le conseil (verbal et écrit), l'émission d'un ordre d'arrêt immédiat du travail ou la demande d'améliorations en suivant un calendrier d'exécution établi, l'imposition d'une amende ou d'une pénalité administrative (directement ou par l'entremise de l'autorité compétente) ou le renvoi devant les autorités judiciaires.

Au regard des travailleurs

- (v) Veiller à ce que les représentants des travailleurs soient informés des conclusions de l'inspecteur et à ce que les rapports écrits donnés à l'employeur soient mis à la disposition des représentants des travailleurs qui devraient également être informés des réponses données par l'employeur. Ces rapports ne devraient pas contenir d'informations confidentielles tant sur l'employeur que sur les salariés (voir paragraphe 10 vii ci-dessus)

Au regard d'autres organisations

- (vi) Décider s'il est nécessaire d'établir la liaison avec d'autres autorités administratives pouvant avoir, au titre de la législation nationale, la responsabilité de questions telles que la protection de la santé publique, du consommateur ou de l'environnement ou la sécurité contre les incendie.

Pour ce qui concerne les rapports conservés pour le seul usage interne des inspecteurs

- (vii) Établir un rapport écrit sur les décisions et les mesures prises par l'inspecteur. Ce rapport peut reprendre :
- Les coordonnées principales, les caractéristiques et l'identité de l'employeur et de l'organisation, ainsi que les dispositions en vigueur en matière de santé et de sécurité sur le lieu du travail ;
 - Les normes en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail observées sur le lieu du travail, y compris une indication du degré de conformité avec les dispositions légales applicables ;

- Les dangers identifiés par l'inspecteur et une appréciation de l'importance des risques liés à ces dangers ;
- Les avis donnés ou l'action de mise en œuvre officielle prise par l'inspecteur ;
- Une évaluation de l'ampleur des améliorations apportées aux conditions de santé; de sécurité et de travail, et de la pérennité potentielle des améliorations qui ont déjà été concrétisées. Il peut s'agir notamment des mesures que l'employeur a proposées aux représentants des travailleurs pour améliorer et maintenir des normes de santé et de sécurité.

Les principes de développement

12 Les principes de développement traitent les objectifs plus vastes de la stratégie communautaire. Certains seront déjà concrétisés dans plusieurs inspections du travail ; d'autres en seront encore au stade de l'objectif visé dans la majorité des autres inspections du travail. S'il est important d'accorder la priorité aux fonctions [visant l'application de la législation] de contrôle qui ne peuvent être exercées que par les inspecteurs du travail, il est aussi impératif d'améliorer la protection des travailleurs en appliquant les principes de développement. C'est pourquoi Il est important que les Etats Membres engagent des actions visant à :

- (i) Améliorer la compréhension de l'approche holistique intégrée, encourager une culture d'ouverture d'esprit dans les inspections du travail et sensibiliser les inspecteurs au rôle qu'ils peuvent jouer dans la promotion du bien-être au travail ;
- (ii) Encourager le développement du travail en partenariat entre l'inspection du travail et les autres parties prenantes susceptibles d'influencer l'approche du bien-être au travail ;
- (iii) S'assurer que les plans de travail et les priorités tiennent compte de l'économie changeante, des modèles d'emploi variables et de leur influence sur les questions et les priorités en matière de santé et de sécurité ;
- (iv) Veiller à ce que les inspecteurs disposent d'une formation adéquate dans les questions émergentes et s'assurer que le soutien spécialisé qui leur est offert est bien adapté aux priorités et aux perspectives changeantes ;
- (v) Développer des systèmes de suivi des procédés, des techniques et des activités qui tiennent compte des approches internationales de la gestion de la qualité.

Évaluer le système d'inspection

13 La stratégie communautaire impose l'inspection et le contrôle de la mise en œuvre correcte et équivalente de la législation communautaire dans les États membres et, en se référant aux principes communs, considère l'évaluation des systèmes nationaux d'inspection comme un élément important dans le cadre de la mise en œuvre cohérente. Le CHRIT s'est engagé à mener un programme d'évaluations auprès de l'ensemble des États membres. Chaque évaluation sera menée par un membre du CHRIT, qui bénéficiera du soutien de représentants d'autres États membres. Un protocole fournissant des lignes directrices utiles sur la conduite de l'évaluation est joint en annexe 1. Sur la base des principes communs, un questionnaire, soumis en annexe 2, a été préparé dans le but de faciliter le processus d'évaluation.

Pour réduire au maximum les doubles emplois et intégrer les réponses, le questionnaire souligne de ne pas répéter, mais simplement de joindre au questionnaire, les informations déjà saisies dans le Manuel de l'État membre ou dans le rapport annuel du CHRIT.

Révision de principes

14 Le comité des hauts responsables de l'inspection du travail reverra de temps à autre les principes avancés dans le présent document à mesure de l'expérience acquise dans la mise en œuvre de la législation européenne et de l'évolution de la prise de conscience des objectifs à plus long terme de la stratégie communautaire.

12 septembre 2004

