

# Rapports relatifs au stage international des inspecteurs élèves du travail de la promotion 2011



## Immersion dans les administrations du travail

Belgique, Chypre, Danemark, Finlande,  
Italie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne,  
Portugal, Québec, Roumanie, Royaume-Uni

**15 au 26 octobre 2012**  
(Version française et anglaise)



## Sommaire

BELGIQUE.....	3
BELGIUM.....	8
CHYPRE .....	13
CYPRUS .....	18
DANEMARK.....	23
DENMARK.....	28
FINLANDE .....	33
FINLAND.....	37
ITALIE .....	41
ITALIA.....	46
LITUANIE.....	51
LITHUANIA .....	56
PAYS-BAS .....	61
NETHERLANDS .....	66
POLOGNE .....	71
POLAND .....	75
PORTUGAL .....	79
PORTUGAL .....	86
QUEBEC (Montréal).....	93
QUEBEC (Montreal).....	99
ROUMANIE.....	107
ROMANIA .....	115
ROYAUME-UNI.....	123
UNITED KINGDOM.....	128



## BELGIQUE

Nous tenons à remercier Monsieur Damien Delatour, référent durant notre stage, pour son accueil, son attention et sa disponibilité à notre égard.

Nous remercions également l'ensemble de nos interlocuteurs, tant pour les présentations dispensées que pour leur accompagnement en entreprise.

Pierre Bouteille

Yannick Joron

Marie Pineau

Alexandra Vandamme

### **1. ELEMENTS DE CONTEXTE**

#### **1.1 Contexte politique**

Crée en 1830 suite à la scission avec le Royaume des Pays Bas, la Belgique est fondée dès l'origine sur un régime politique de type monarchie parlementaire. Son organisation administrative est restée unitaire jusqu'en 1980, date à laquelle l'Etat est devenu officiellement fédéral, comme le reconnaît l'article 1 de la Constitution belge.

Le fédéralisme se traduit par la reconnaissance d'entités fédérées qui se déclinent en Belgique à la fois en Communautés (francophone, flamande et germanophone) et en Régions (Wallonie, Flandre, Bruxelles Capitale). Elles sont dotées de compétences législatives et exécutives propres, puisant leur légitimité dans des particularismes linguistiques, culturels et territoriaux. Reconnaissant le plurilinguisme et l'équipollence des normes, le fonctionnement politique et institutionnel est marqué par une certaine complexité, amplifiée par les dissensions internes grandissantes qui touchent le pays. De surcroit, celles-ci se superposent de façon symptomatique aux crises actuelles de l'Union européenne. Et ceci d'autant plus que, pour un membre fondateur, considéré comme la capitale de l'Union européenne, la Belgique doit faire face à des mutations économiques et sociales. Ainsi, à l'instar de ses voisins européens, le pays connaît un fort déclin industriel tout en se questionnant autour de la transition énergétique, la compétitivité, le « dumping social », la remise en cause de « l'Etat providence ». Ceci n'est pas sans conséquences en termes de conditions de travail et d'emploi.

#### **1.2 Législation sociale et fonctionnement administratif**

Avec ses 10 millions d'habitants, dont près du tiers forme la population active, la Belgique incarne un modèle social basé sur des prestations sociales généreuses, et de nombreux dispositifs de soutien à l'emploi (contrats aidés, services à la personne, chômage des jeunes et des seniors...). Les travailleurs salariés relèvent de deux principales catégories professionnelles : ouvrier ou employé.

Le système judiciaire garantit le respect de la législation sociale, grâce à un tribunal du travail en matière civile. Sur le plan pénal, les infractions codifiées au sein d'un code pénal

social, sont traitées par un magistrat du Parquet spécialisé, qui dispose de l'opportunité des poursuites.

Afin de garantir l'efficacité du système, l'administration compte 1000 inspecteurs sociaux. Ils sont répartis essentiellement au sein du système fédéral d'inspection du travail, dans la mesure où les structures régionales ont des compétences limitées en la matière. Ainsi, avec l'appui de cellules plus spécialisées, 4 principaux services d'inspection sociale ont pour dénominateur commun la lutte contre la fraude sociale :

- L'Office National de Sécurité Sociale (ONSS)
- L'Office National de l'Emploi (ONEM)
- Le Contrôle du bien être au travail
- Le Contrôle des Lois Sociales

Dans ce cadre institutionnel, le cœur du système d'inspection des lois sociales repose sur deux structures autonomes et spécialisées, composées d'agents formant un corps unique.

« L'inspection du bien être », en charge des conditions de santé et sécurité des travailleurs dans les organisations, réunit des profils d'ingénieurs et techniciens. Grâce à un cadre légal, issu de la loi du 4 août 1996 sur le bien être au travail, ils mettent en œuvre les principes de prévention en s'appuyant sur une démarche intéressante : le Système Dynamique de Gestion des Risques. Celle-ci se décline notamment par un plan d'action annuel et une démarche partenariale active.

« Le contrôle des lois sociales » intervient au niveau des relations collectives et individuelles de travail, notamment autour de la durée du travail, la rémunération et le travail illégal. Son action est particulièrement efficace en matière de contrôle des fraudes au détachement de travailleurs. Dans ce domaine, il attache une certaine importance à la coopération entre Etats membres de l'Union européenne, que ce soit à travers le projet « Euro détachement » ou la coopération bilatérale.

Nous allons présenter plus précisément les pouvoirs et missions de l'inspection des lois sociales, l'étendue du dialogue social et les systèmes d'informations.

## **2. POUVOIRS ET MISSIONS DE L'INSPECTION DES LOIS SOCIALES**

### **1.1 Les missions de l'inspecteur**

Les missions de l'inspecteur des lois sociales belge sont semblables à celles de l'inspecteur du travail français. Parmi leurs missions, il y a celle de renseigner les usagers sur le droit auquel ils sont soumis et celle de contrôler la bonne application de la législation sociale.

D'autres missions diffèrent en raison de principes différents qui régissent les relations de travail. L'absence d'obligation de motiver les licenciements implique qu'il n'y ait pas de demande d'autorisation de licenciement de salariés protégés, auprès de l'inspecteur. La négociation, très présente dans les relations de travail, permet aux parties au contrat de travail de s'entendre sur un certain nombre de points. A titre d'exemple : le règlement de travail qui prévoit notamment les horaires de travail, les modes de paiement et les durées de préavis, est élaboré par l'employeur et soumis aux observations des salariés. L'inspecteur

des lois sociales est alors compétent dans le cadre d'une conciliation pour aider les parties à s'entendre en cas de désaccord. Il n'a pas compétence pour intervenir lors des plans sociaux car les partenaires sont soumis à la concertation et non au contrôle de l'administration.

L'action de contrôle revêt certaines particularités. Tout d'abord, le choix du contrôle se fait principalement à partir de plaintes déposées par les usagers, dont l'agent de contrôle doit se charger dans les six mois. La seconde origine au contrôle est l'apostille : il s'agit d'une demande d'investigation formulée par l'auditeur du travail (procureur spécialisé en droit du travail). Une place moindre est laissée à l'initiative de l'agent de contrôle. Des objectifs annuels globaux à la fois quantitatifs et qualitatifs sont fixés aux agents par le ministère.

## **2.2 Les moyens de mener les missions**

Pour mener à bien ses missions, l'agent de contrôle dispose de moyens d'investigation plus poussés qu'en France. A titre d'exemple : il peut exiger la copie de tous les documents que l'employeur est tenu de lui présenter. Il a également la possibilité de les saisir. Si les investigations nécessitent la perquisition de biens mobiliers ou immobiliers ou d'une mise sous-scellée, l'agent peut réquisitionner la police à cet effet. Lorsque l'inspecteur constate une infraction d'une certaine gravité, il doit dresser un procès-verbal d'audition après avoir rappelé à l'employeur son droit d'être assisté par un avocat. Ce document sera transmis à l'auditeur du travail dans le cas d'un éventuel pro-justicia (PV).

Tout comme en France lorsque le contrôle est entravé par l'attitude de l'employeur, l'inspecteur peut relever l'obstacle. Mais l'infraction englobe également l'outrage, qui ne fait pas l'objet d'une infraction distincte.

## **3.3 Les suites données aux constats**

Les suites au contrôle peuvent se limiter à un avertissement, ce qui correspond à une lettre d'observation assortie d'un délai d'exécution. L'agent conformément à la convention 81 de l'OIT apprécie l'opportunité de transmettre un pro-justicia à l'auditeur du travail.

Pour faire face au problème de l'engorgement des tribunaux qui donnait lieu au classement d'un bon nombre de procès-verbaux, un système alternatif d'amendes administratives a été créé. A présent, les infractions les plus légères ne peuvent plus donner lieu qu'à des amendes administratives, et ce, afin d'éviter le classement fréquent des procès verbaux. Pour les autres infractions, l'agent doit en priorité demander l'application de sanctions pénales. Si la demande est classée sans suite, il peut alors demander une sanction administrative auprès d'un service spécialisé du ministère du travail.

## **3. LE DIALOGUE SOCIAL**

---

La place laissée au dialogue social en Belgique est prépondérante. Il nous est apparu indispensable de présenter en quelques lignes les principaux éléments qui fondent ce modèle de concertation sociale.

### **3.1 Le rôle des organisations syndicales**

Le système belge s'appuie en tout premier lieu sur un niveau de syndicalisation des salariés très supérieur à celui que connaît la France. De l'ordre des 80%, ce chiffre très élevé trouve certainement son explication dans le fait que les syndicats proposent à leurs adhérents une offre de service de qualité comme par exemple un service d'accompagnement à la recherche d'emploi performant pour les adhérents qui se trouveraient privés d'emploi.

Il est à noter que la plupart des plaintes des salariés qui remontent aux services de l'inspection du travail sont tamponnées par un syndicat, validant ainsi le caractère sérieux de la plainte. En effet, contrairement au système français, 80% des contrôles engagés par l'inspection du travail en Belgique le sont sur la foi d'une plainte déposée au sein de ses services.

### **3.2 Le rôle du Conseil National du Travail**

Le Conseil National du Travail (CNT) est un organe dont les sièges sont répartis paritairement entre les organisations interprofessionnelles les plus représentatives des employeurs et des travailleurs. Le président du CNT est nommé par le Roi. Il s'agit d'une personne indépendante dont les compétences sont reconnues en matière sociale et économique. Le CNT exerce principalement deux missions :

- une mission consultative à l'égard des chambres législatives ou des ministres sur toute question d'ordre sociale intéressant les employeurs et les travailleurs, son droit d'initiative lui permettant d'adresser à ces autorités tout avis ou proposition.
- une mission de rédaction et de conclusion des conventions collectives de travail pouvant s'étendre à diverses branches d'activités ou à l'ensemble des activités économiques. Les conventions signées peuvent prendre la forme d'un arrêté royal sans passer par le gouvernement et prendre ainsi force de loi.

### **3.3 Le rôle des commissions paritaires**

Crées par secteurs d'activités, les commissions paritaires sont composées en nombre égal de représentants des travailleurs et de représentants des employeurs. Elles offrent la particularité d'être présidées par un agent de l'Etat (un inspecteur des lois sociales). Le secrétariat des commissions est également assuré par un fonctionnaire. Elles exercent trois pouvoirs distincts :

- un pouvoir législatif (règles applicables aux secteurs) : comme pour les conventions conclues par le CNT, les conventions signées peuvent prendre la forme d'un arrêté royal.
- un pouvoir exécutif : dans le cas par exemple du licenciement d'un salarié protégé, l'autorisation de procéder au licenciement sera demandée à la commission paritaire. Cette autorisation prendra la forme d'un acte administratif.
- un rôle judiciaire : la commission paritaire dispose d'un bureau de conciliation capable de prendre des décisions dans le cadre d'un conflit social. Composé du président et du secrétaire de la commission paritaire ainsi que des porte-paroles de chacune des organisations syndicales, ce bureau exercera une autorité morale (et non pas juridique). En cas de contestation de la décision, le tribunal du travail peut être saisi. Durant le délai de concertation du bureau de conciliation, toute action de grève est suspendue.

Le système privilégie ainsi la conciliation au conflit : pas de grève sans concertation préalable. Le système repose également sur deux autres préalables : la reconnaissance du droit syndical par l'employeur et la reconnaissance de l'autorité patronale par les organisations syndicales.

## **4. LES SYSTEMES D'INFORMATIONS**

---

### **4.1 Des systèmes d'informations efficents**

Ces systèmes d'information visent à inciter les acteurs du secteur social belge à offrir des services efficaces et effectifs avec un minimum de charges administratives et de coûts pour toutes les parties concernées, et d'une manière qui convienne aux divers utilisateurs finaux des services.

L'inspection sociale belge bénéficie de systèmes d'informations performants : de nombreuses données sont partagées entre les différents corps de contrôle et permettent ainsi de développer un réseau d'informations.

Ainsi au niveau fédéral l'application Genesis est un instrument de contact entre les inspecteurs des quatre services d'inspection sociale.

Le cadastre synthétique des enquêtes est une base de données qui contient des informations de synthèse décrivant les enquêtes en cours ou clôturées dans un des quatre services d'inspection. L'application Genesis est l'application web qui permet de rechercher et consulter les informations reprises dans cette base de données, et notamment les recherches suivantes : le registre national des personnes physiques, la recherche des employeurs belges ou la recherche combinée employeurs / travailleurs, le détail d'une déclaration immédiate à l'emploi (dimona, limosa) et la recherche de chantiers de construction.

En outre l'inspecteur social bénéficie de la possibilité de dresser procès-verbal au travers de l'application e-PV.

L'ensemble de ces outils a des conséquences importantes sur la méthodologie de contrôle de l'inspecteur social : ce dernier dispose ainsi d'informations précises pour organiser les contrôles en entreprise et pour mettre en œuvre les suites au contrôle.

### **4.2 Des informations relatives à la vie privée protégées**

Dans un but de transparence, les informations relatives aux fonctionnalités de ces applications sont disponibles pour les usagers sur internet. La sécurité de l'information et la protection de la vie privée est garantie par les acteurs du secteur social. Ainsi, l'accès à l'application Genesis est strictement réservé aux professionnels du secteur social ayant la qualité d'inspecteur. Les applications sécurisées sont accessibles selon différents niveaux d'autorisation. L'inspecteur social qui utilise ces applications est tenu de s'identifier avec sa carte d'identité électronique, reliée à sa fonction par l'intervention du conseiller en sécurité, et d'indiquer le motif pour lequel il interroge une base de données. Ces consultations sont tracées, permettant ainsi un contrôle a posteriori.

Ces différents modes de sécurisation des systèmes d'informations répondent aux principes de légalité, de finalité et de proportionnalité.

[Retour sommaire](#)

## BELGIUM

We would like to thank Mr Damien Delatour, our contact person during the placement, for his hospitality, his attention and availability for us.

We would also like to thank all our interlocutors, both for the presentations they delivered and for accompanying us on visits to companies.

Pierre Bouteille

Yannick Joron

Marie Pineau

Alexandra Vandamme

### **1. CONTEXTUAL ASPECTS**

#### **1.1 Political context**

Belgium was formed in 1830, after splitting from the Kingdom of the Netherlands, and from the start was based on a constitutional monarchy type of regime. Its administrative organisation remained united until 1980 when the State officially became federal, as is recognised in Article 1 of the Belgian Constitution.

Federalism is characterised by recognising federal entities which are composed in Belgium of both Communities (French-speaking, Flemish and German-speaking) and Regions (Wallonia, Flanders, Brussels-Capital). They are endowed with their own legislative and executive powers and draw their legitimacy from a linguistic, cultural and territorial sense of identity. Recognising multilingualism and the equipollence of norms, the political and institutional mode of operation is characterised by a certain degree of complexity, amplified by growing internal dissensions which are affecting the country. Moreover, these are symptomatically superimposed on the European Union's current crises. This is accentuated by the fact that Belgium, a founding member considered to be the capital of the European Union, must face economic and social changes. So following the example of its European neighbours, the country is experiencing a sharp industrial decline while debating the issues of energy transition, competitiveness, "social dumping" and questions surrounding "the welfare state". This obviously has an impact on working conditions and employment.

#### **1.2 Social legislation and administrative operation**

With its 10 million inhabitants, of which almost one third makes up the working population, Belgium represents a social model based on generous welfare payments and numerous measures for supporting employment (assisted contracts, services to individuals, youth and senior citizen unemployment benefits, etc.). Salaried employees fall within two main professional categories: worker or employee.

The legal system guarantees compliance with social legislation through an employment tribunal for civil matters. As far as criminal matters are concerned, offences codified within a social criminal code are dealt with by a specialised public prosecutor with discretionary prosecution powers.

In order to ensure that the system is effective, the administration has 1000 social inspectors. They are mainly distributed within the federal system of labour inspection, insofar as regional structures have limited competence in the area. So, supported by more specialised units, four main social inspection departments have the fight against social fraud in common:

- The National Office for Social Security (ONSS)
- The National Employment Office (ONEM)
- The Division for Well-being at Work
- The Social Legislation Inspectorate

Within this institutional framework, the core social legislation inspection system is supported by two independent, specialised organisations, composed of officers forming a single body.

"The Well-being Inspectorate" responsible for the health and safety conditions of employees in organisations is composed of staff with engineering and technical profiles. A legal framework, deriving from the law of 4 August 1996 on well-being in the workplace, enables them to implement preventive measures with the support of an interesting initiative: the Dynamic Risk Management System. This initiative is characterised in particular by an annual action plan and an active partnership approach.

"The Social Legislation Inspectorate" intervenes in matters of collective and individual industrial relations, in particular in the areas of working hours, pay and illegal work. Its actions are particularly effective for controlling fraud related to the posting of workers. In this area, it attaches some significance to cooperation between Member States of the European Union, whether this is through the "Euro-Posting" project or bilateral cooperation.

We are going to examine more specifically the powers and tasks of the Social Legislation Inspectorate, the extent of social dialogue and the information systems.

## **2. POWERS AND FUNCTIONS OF THE SOCIAL LEGISLATION INSPECTORATE**

---

### **2.1 The functions of an inspector**

A Belgian social legislation inspector's functions are similar to those of a French labour inspector's. Their functions include informing users about the law governing them and controlling the proper application of social legislation.

Other functions vary owing to the different principles governing industrial relations. The fact that there is no obligation to justify redundancies has the consequence that no application needs to be made to an inspector requesting authorisation to make protected employees redundant. Negotiation, a key feature in industrial relations, enables the parties to an employment contract to reach agreement on a certain number of issues. As an example, labour regulations providing for working hours, modes of payment and the length of notice periods in particular are drawn up by the employer and submitted to employees for comments. Inspectors of social legislation then have the authority, within an arbitration framework, to help the parties to reach an agreement in the event of disagreement. They

have no authority to act within redundancy schemes because the partners are subject to an arbitration procedure and not to the administration's supervision.

Inspection activities have certain distinctive features. Firstly, the decision to conduct an inspection is mainly based on complaints filed by users, which the inspection officer must deal with within six months. The second source of an inspection is the Apostille which is a request for investigation put forward by a labour prosecutor (*auditeur du travail*, a prosecutor specialising in employment law). An inspection officer is given less room for initiative. The Ministry sets both quantitative and qualitative overall annual objectives for officers.

## **2.2 Means of carrying out functions**

In order to carry out their functions successfully, inspection officers have more elaborate means of investigation at their disposal than in France. As an example, they may demand copies of all documents, which the employer is obliged to provide them with. They are also entitled to confiscate them. If investigations require personal property or real estate to be searched or put under seal, the officer may requisition the police for this purpose. When inspectors find that a quite serious infringement has occurred, they must draw up a hearing statement after having reminded the employer of the employer's right to be assisted by a lawyer. This document will be transmitted to the labour prosecutor in the event of a *pro-justicia* (statement) being issued.

As in France, when an inspection is impeded by an employer's attitude, the inspector may report the obstacle. The offence also encompasses insulting behaviour, however, which is not recorded as a separate offence.

## **2.3 Action taken in response to findings**

Follow-up to an inspection may be limited to a warning in the form of a letter of observation accompanied by a deadline for taking action. In compliance with Convention 81 of the ILO, the officer assesses whether it is appropriate to forward a *pro-justicia* to the labour auditor.

In order to deal with the problem of congestion in the courts which was causing a large number of notices to be shelved, an alternative system of administrative fines has been set up. The least serious offences may now only result in administrative fines in order to avoid notices from being frequently shelved. For other offences, the officer must as a priority request that criminal sanctions be applied. If the request is dismissed with no further action, the officer may then lodge a request for an administrative sanction with a specialised department in the Ministry of Labour.

## **3. SOCIAL DIALOGUE**

---

In Belgium, social dialogue has been given a prominent position. We consider that it is essential to present briefly the main constituents of this model of social consultation.

### **3.1 The role of trade union organisations**

First of all, the Belgian system is based on a much higher degree of unionisation among employees than is the case in France. At around 80%, this very high figure can no doubt be explained by the fact that the unions offer their members a high-quality range of services such as, for example, an effective job search support service for members who may find themselves without employment.

It should be noted that most complaints from employees received by the labour inspection services are stamped by a trade union, thereby ratifying the seriousness of the complaint. Unlike the French system, 80% of inspections undertaken by the labour inspectorate in Belgium are in fact based on the strength of a complaint lodged with its departments.

### **3.2 The role of the National Labour Council**

The National Labour Council (*Conseil National du Travail*, CNT) is a body whose seats are divided equally between the most representative workers' and employers' interprofessional organisations. The President of the CNT is appointed by the King. This person is independent with recognised competence in social and economic affairs. The CNT mainly carries out two functions:

- a consultative function with regard to the legislative chambers or ministers on all social matters of interest to employers and workers, its right of initiative entitling it to bring any opinion or proposal before these authorities.
- a function of drafting and concluding collective labour agreements which may extend to various sectors of activity or to all economic activities. Signed agreements may take the form of a Royal decree without going through the government and are thus given force of law.

### **3.3 The role of joint commissions**

Joint commissions are set up in sectors of activity and are composed in equal numbers of workers' representatives and employers' representatives. One of their distinctive features is that they are chaired by a State official (an inspector of social legislation). A State employee also takes charge of the secretariat of commissions. They exercise three separate powers:

- a legislative power (rules to be applied to the sectors): as with agreements concluded by the CNT, signed agreements may take the form of a Royal decree.
- an executive power: for example in the case of a protected employee's dismissal, authorisation to proceed with the dismissal will be sought from the joint commission. This authorisation will take the form of an administrative instrument.
- a judicial role: the joint commission has an arbitration board which is authorised to take decisions in the event of a social dispute. Composed of the president and the secretary of the joint commission, as well as spokespersons for each of the union organisations, this board will exercise moral authority (and not legal). If a decision is challenged, the case may be referred to the industrial tribunal. While the arbitration board is being consulted, any strike action is suspended.

The system thus favours arbitration of disputes: strikes do not take place without prior consultation. The system is also based on two other prerequisites: the employer's

recognition of trade union rights and the trade union organisations' recognition of employers' authority.

## **4. INFORMATION SYSTEMS**

---

### **4.1 Efficient information systems**

These information systems aim to encourage stakeholders in the Belgian social sector to offer efficient and effective services with minimum administrative burden and costs for all the parties involved, and in a manner which suits the various end-users of the services.

Belgian social inspection is supported by high-performance information systems: a large amount of data is shared between the various inspection bodies and thus enables an information network to be developed.

At the federal level, the Genesis application is an instrument for contacts between the inspectors of four social inspection departments.

The summary registry of investigations is a database containing summary information about ongoing or closed investigations in the four inspection departments. The Genesis application is an online application enabling data collected in this database to be searched and consulted, and in particular the following searches: the national register of natural persons, the search for Belgian employers or the combined search for employers / workers, the details of an immediate employment declaration (DIMONA, LIMOSA) and the search for building sites.

Moreover, a social inspector is able to issue a computerised statement through the e-PV application.

All these tools have a substantial impact on social inspectors' inspection methodology. Inspectors thus have detailed information at their disposal for organising inspections in firms or for implementing inspection follow-up actions.

### **4.2 Protection of privacy and personal information**

For the purpose of transparency, information about the functionalities of these applications is available to users on the Internet. Data safety and the protection of privacy are guaranteed by the social sector's stakeholders. Access to the Genesis application is strictly limited to social sector professionals occupying the position of inspector. Secure applications can be accessed according to various degrees of authorisation. Social inspectors using these applications are obliged to identify themselves with their digital identification card, linked to their function through the intermediary of a safety adviser, and to give the reason for consulting the database. These consultations are tracked, enabling them to be monitored after the event.

These different means of securing the information systems address principles of legality, purpose and proportionality.

[Retour sommaire](#)

## **CHYPRE**

### **PRESENTATION DE L'ETAT :**

Superficie : 9 251 km<sup>2</sup>

Capitale : Nicosie

Monnaie : Euro

Habitants : 800 000

Salariés : 380 000

Le tissu économique se compose principalement d'entreprises familiales et de très petites entreprises (TPE). Il faut également noter le nombre important d'auto entrepreneurs qui s'élève à 80 000 dans l'île. Le secteur tertiaire, essentiellement représenté par le tourisme et banques-assurances, contribue majoritairement à l'économie du pays et occupe 74,7 % des travailleurs chypriotes (21,4 % dans l'industrie et 3,9 % dans l'agriculture).

Chypre est un Etat indépendant depuis 1960. La partie Nord de l'île est occupée par la Turquie depuis 1974.

Jusqu'en 2008, Chypre connaissait une situation de plein emploi (autour de 3 % de chômage) et de croissance économique forte. La crise économique, subie par l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne, est particulièrement marquée à Chypre et s'est traduite par un taux de chômage atteignant aujourd'hui 12 %.

L'ampleur de cette première crise économique place Chypre dans une situation délicate. Le Gouvernement chypriote a accepté l'aide de la Troïka en contrepartie d'efforts budgétaires importants qui ne seront pas sans conséquence sur les politiques publiques menées par l'Etat.

Membre de l'Union européenne depuis 2004, la République de Chypre assure actuellement et jusqu'à la fin de l'année 2012 la présidence du Conseil de l'Union Européenne.

### **1) Présentation de l'administration du travail :**

Le Ministère du travail et de l'assurance sociale comprend 11 départements dont :

- le département du travail
- le département des relations du travail
- le département de l'inspection du travail

A Chypre, le contrôle de l'application de la législation du travail relève de deux départements différents. Le département de l'inspection du travail est compétent en matière de santé et sécurité. Les autres champs d'intervention, tels que salaires, durée du travail, travail illégal, sont assurés par le département des relations du travail.

Les politiques publiques en faveur de l'emploi sont quant à elles menées par le département du travail (discrimination, égalité hommes-femmes...).

La législation relative au travail s'applique à tous les travailleurs qu'ils aient conclu un contrat de travail avec un employeur du secteur privé ou du secteur public. Les agents de l'inspection du travail sont compétents pour contrôler tous les lieux de travail, exception faite des lieux concernant des agents publics en uniforme (militaires, pompiers par exemple).

Il convient également de noter que le système juridique de Chypre est celui du Common law. Il n'existe ni juridiction spécialisée dans le règlement des litiges nés de la relation contractuelle entre un salarié et un employeur, ni dualité de juridiction.

## **2) Le département de l'inspection du travail**

Ce département est compétent en matière de santé et sécurité sur les lieux de travail. Ses missions sont variées et comprennent par ailleurs le contrôle de la qualité de l'air et de la radioactivité. L'échelon central du département participe également à l'élaboration de la réglementation avec les partenaires sociaux.

Une de leurs missions, plus éloignée du rôle habituel de l'inspection du travail à notre sens, consiste à mener les enquêtes d'accidents graves et mortels de tiers à la relation de travail, tels que les consommateurs, à partir du moment où ces accidents sont intervenus sur un lieu de travail.

Le département, comprenant 125 agents au total, s'organise en un échelon central et en 5 échelons déconcentrés (Nicosia ; Limassol ; Paphos : Ammochostos ; Larnaka) où on retrouve les 25 agents de contrôle.

Les agents de ce département (à l'échelon central ou opérationnel) sont ingénieurs ou techniciens spécialisés dans un domaine en particulier comme la construction, les machines, ou encore les produits chimiques. Il n'y a pas de juriste dans ce département.

Les inspecteurs disposent d'outils juridiques variés :

- la lettre d'observations
- la mise en demeure (improvement notice) peut être mise en œuvre sans limitation
- l'arrêt de travaux / arrêt d'activité (prohibition notice) concerne tous les secteurs d'activité
- le procès-verbal : visé par le responsable du district et du département pour l'ensemble du service d'inspection du travail soit identifié comme étant l'auteur du PV et pour, au besoin, améliorer le fond du dossier pour s'assurer de son passage à l'audience et de la condamnation de l'employeur. Si la politique pénale du travail ainsi que les relations avec les magistrats sont relativement développées, les agents semblent néanmoins déplorer le caractère insuffisamment dissuasif des sanctions.

S'agissant de l'organisation des contrôles, il faut relever l'importance de la programmation de l'activité des agents. L'échelon central met en place des campagnes prioritaires de contrôles chaque mois. Cela se traduit pour les agents par des objectifs en termes de contrôles. Ainsi, l'inspecteur doit chaque mois réaliser 20 contrôles dans le champ de l'action prioritaire et 3 contrôles dans le secteur du BTP.

Le département de l'inspection du travail met l'accent sur le développement d'une « culture de la prévention ». Cette politique se décline dans les entreprises mais aussi dans les écoles. En effet, l'apprentissage de la santé/sécurité au travail commence dès 6 ans au moyen de cours et de concours de dessin d'affiches de prévention.

Au sein des entreprises, des réunions de prévention initiées par l'inspection du travail associent les syndicats et les employeurs. Le département organise des conférences sur la législation et la prévention des risques professionnels à destination des partenaires sociaux et des représentants du personnel.

Des contrôles associant les syndicats de salariés sont menés par les inspecteurs du travail dans le cadre de « safety week », afin d'aborder les contrôles sous l'angle de la prévention et de pouvoir communiquer avec les salariés plus facilement.

Enfin, le département de l'inspection du travail examine les plans de construction de chaque nouveau lieu de travail, avec des pouvoirs de réformation, dans le but d'appréhender en amont les risques professionnels.

Le développement d'une médecine du travail ou d'un système de médecins spécialisés dans les questions relatives aux traumatismes et pathologies liés au travail est aujourd'hui au stade embryonnaire. Actuellement en cours d'élaboration, le projet ne devrait pas se réaliser avant plusieurs années compte tenu des coûts induits et du contexte d'austérité budgétaire.

### **3) Le département des relations de travail**

Il existe deux types de contrat de travail à Chypre :

- le contrat collectif : applicable lorsque le salarié est adhérent du syndicat, le contrat de travail doit alors respecter les dispositions de la convention collective, notamment en termes de salaire.
- Le contrat individuel : librement négocié entre les deux parties.

La loi est intervenue pour imposer un salaire minimum dans 7 secteurs d'activité. Dans les autres secteurs, le seul minima que l'employeur est tenu de respecter est celui de la convention collective de branche lorsque le salarié est syndiqué. Il est fréquent que les travailleurs ressortissants de l'Union européenne acceptent les bas salaires refusés par les chypriotes, ce qui aboutit à un dumping social très critiqué. Si les syndicats ont récemment décliné l'opportunité de donner aux conventions collectives de branche un effet *erga omnes* en raison d'une crainte d'avoir un départ massif des adhérents qui ne trouveraient plus d'avantage à la syndicalisation, il n'en reste pas moins que le taux de syndicalisation de 80% il y a quelques années, est aujourd'hui de 40 %.

Le recours massif aux travailleurs étrangers qu'ils soient ressortissants d'un pays membre de l'UE ou non pèse d'autant plus sur le marché du travail chypriote qu'il semble s'accompagner régulière de situations relevant du travail illégal.

Les contrôles relatifs au respect du salaire minimum contractuel ou collectif sont effectués à partir d'une check-list. Au-delà des indications inscrites sur le contrat, l'agent de contrôle va

vérifier le nombre d'heures effectuées par le salarié et le salaire net et brut effectivement perçu pour déterminer si le revenu minimum est respecté. Lorsque ces contrôles concernent des commerces de vente au détail de produits non alimentaires, les agents veillent également au respect des règles du marché, notamment la loyauté dans la concurrence (interdiction de la vente d'alcool et de pain frais dans les kiosques, lesquels disposent d'une réglementation sur les horaires d'ouverture plus souple que les magasins d'alimentation).

Le contrôle des conditions d'emploi des travailleurs effectuant des prestations de services pour le compte d'un foyer domestique à plein temps contre rémunération et hébergement sur place constitue une difficulté pour les inspecteurs du travail. Cette population, évaluée à 37 000 et constituée essentiellement de femmes originaires du Sri Lanka et des Philippines est à la fois bénéficiaire de cette relation de travail en ce qu'elle permet d'entrer légalement sur le territoire chypriote et victime de cette dépendance statutaire et économique face à des employeurs parfois peu scrupuleux. Qu'il s'agisse de plaintes pour des heures de travail non rémunérées ou de harcèlement les enquêtes menées concluent très souvent à l'absence de preuve à l'encontre de l'employeur.

#### **4) Le département du travail**

C'est au sein de ce département que sont mises en œuvre les politiques en matière d'emploi et de développement économique. Actuellement, parmi les préoccupations socio-économiques, on retrouve notamment :

- l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. Si le taux de chômage entre les deux sexes tend à se rapprocher, la persistance des stéréotypes et des comportements discriminatoires constitue un obstacle majeur pour l'entrée des femmes sur le marché du travail. Les discriminations envers les femmes se traduisent notamment par l'inégalité des salaires (23 % en 2009) et les licenciements de femmes enceintes en dépit d'une substitution de rémunération par l'assurance sociale. Parmi les mesures mises en place par les pouvoirs publics afin d'encourager l'égalité professionnelle, on peut citer la formation des inspecteurs en la matière, les actions de prévention à l'école et la création de crèches.
- Le manque d'adéquation entre la formation des jeunes chypriotes et les besoins du marché du travail qui se traduit par une fuite des cerveaux (évaluée à 20 % des diplômés) et des emplois boudés par les chypriotes en raison de leurs conditions de travail peu attractives. La réduction du taux de chômage des jeunes est une priorité qui s'appuie sur trois types de mesures : les contrats aidés pour les jeunes, l'incitation à l'alternance et des crédits pour la création d'entreprise spécifiquement alloués aux jeunes.
- La maîtrise de l'immigration, y compris des demandes d'asile ainsi que le combat contre le travail illégal semble se présenter aujourd'hui comme un enjeu déterminant du redressement de la situation économique du pays.

- La diversification de l'économie et, par suite, de l'offre d'emploi passe notamment par l'encouragement à la création d'entreprise, l'aide à la recherche et au développement des activités en lien avec l'écologie (green jobs).

## **5) La formation professionnelle**

Le développement et l'organisation de la formation professionnelle relève d'une organisation semi-gouvernementale, la Human resources development authority (HRDA). La HRDA collecte les fonds de la formation professionnelle versés par les entreprises, de la même façon que les OPCA en France. Le taux unique de participation des entreprises est basé sur la masse salariale. Les nombreux self-employed persons, équivalent des auto entrepreneurs en France, sont exonérés de cette contribution et donc du bénéfice des formations. La HRDA tient également un rôle d'observatoire de l'économie. La structure détermine, en fonction de la conjoncture, les besoins des entreprises puis organise les formations adaptées. La vocation de la HRDA n'est pas donc de répondre à des besoins particuliers en formation des salariés mais à ceux de l'économie dans son ensemble.

Les formations sont mises en œuvre par des organismes publics, tel que le Cyprus productivity center, ou privés, selon des standards élaborés par la HRDA. Le secteur privé regroupe une trentaine d'organismes de formation à Chypre. Pour l'année 2011, plus de 60 000 salariés ont suivi une formation. Afin de d'anticiper les effets de la crise économique sur l'emploi, un plan de formation mis en place en 2011 pour prévenir les licenciements a concerné 3336 personnes pour un montant de 0,44 million d'euros. Des formations sont également organisées pour les demandeurs d'emploi.

Le contrôle des organismes de formation n'est pas exercé par la HRDA, mais par un organisme extérieur.

[Retour sommaire](#)

## CYPRUS

### **PRESENTATION OF THE STATE:**

Surface area: 9,251 km<sup>2</sup>

Capital: Nicosia

Currency: Euro

Population: 800,000

Employees: 380,000

The economic fabric is principally composed of family businesses and very small enterprises. The considerable number of self-employed people, which amounts to 80,000 on the island, should also be noted. The service sector, principally represented by tourism and banking-insurance, makes the largest contribution to the country's economy and occupies 74.7 % of Cypriot workers (21.4 % in industry and 3.9 % in agriculture).

Cyprus has been an independent State since 1960. The Northern part of the island has been occupied by Turkey since 1974.

Until 2008, Cyprus experienced a situation of full employment (around 3 % unemployment) and strong economic growth. The economic crisis, suffered by the Member States of the European Union as a whole, is particularly marked in Cyprus and has resulted in a rate of unemployment today reaching 12%.

The scale of this first economic crisis placed Cyprus in a delicate situation. The Cypriot Government accepted the aid of the Troika (i.e. the European Commission (EC), the International Monetary Fund (IMF), and the European Central Bank (ECB)) in return for major austerity measures which will not be without consequences upon the public policies conducted by the State.

The Republic of Cyprus has been a Member of the European Union since 2004 and currently holds the Presidency of the Council of the European Union, until the end of the year 2012.

### **1) Presentation of the Labour Administration:**

The Ministry for Labour and Social Insurance comprises 11 departments including:

- the Department of Labour
- the Department of Labour Relations
- the Department of Labour Inspection

In Cyprus, inspection of the application of labour legislation comes under the competence of two different departments. The Department of Labour Inspection has authority in health and safety matters. The other fields of action, such as wages, length of working time and illegal work, are dealt with by the Department of Labour Relations.

Public policies in favour of employment are for their part conducted by the Department of Labour (discrimination, equality between women and men etc.).

Legislation concerning labour applies to all workers whether they have entered into employment contracts with private or public sector employers. Officials of the Labour Inspectorate have authority to inspect all places of work, with the exception of premises concerning public officers in uniform (e.g. soldiers and firemen).

It should also be noted that Cyprus has a Common Law legal system. There are no courts specialised in the settlement of disputes arising from contractual relations between employees and employers, nor is there any dual court system of administrative and judicial courts.

## **2) The Department of Labour Inspection**

The Department of Labour Inspection has authority with regard to health and safety in places of work. Its duties are varied and moreover include inspection of the quality of air and radioactivity. Members of the central level of the department also take part in the elaboration of regulations with the social partners.

One of its duties, which is far removed from the usual role of labour inspection as we know it, consists of conducting inquiries into serious and fatal accidents involving third parties to the employment relationship, such as consumers, when such accidents occur at a place of work.

The Department, comprising 125 officials in total, is organised into a central sector and five decentralised sectors (Nicosia; Limassol; Paphos; Ammochostos; Larnaca) where there are 25 inspection officers.

The Department's officials (at the central or operational level) are engineers or technical experts specialised in particular fields, such as building or machines, as well as chemical products. There are no jurists in the Department.

The inspectors have a range of legal tools at their disposal:

- letter of observations
- improvement notice, which can be implemented without restrictions
- Stoppage of work / prohibition notice concerning all business sectors
- statements of offence: these are stamped by the manager of the district and of the department, in order to make sure that the Department of Labour Inspection as a whole is identified as being the issuer of the statement and, if necessary, to improve the substance of the case in order to ensure its hearing and the conviction of the employer. Although labour criminal policy and relations with members of the national legal service are relatively well-developed, the inspectors nevertheless appear to be deeply concerned about the insufficiently deterrent nature of penalties.

As far as the organisation of inspections is concerned, the considerable planning that lies behind the inspectors' activity is worthy of note. Every month, the central level puts priority inspection campaigns in place. These result in inspection objectives for the inspectors. Thus, every month, inspectors have to carry out 20 inspections in the priority field of action and three inspections in the building and civil engineering works sector.

The Department of Labour Inspection places great emphasis on the development of a “culture of prevention”. This policy is adapted for application in companies as well as in schools. Indeed, education about health and safety at work begins at the age of 6, through lessons and competitions for the design of safety posters.

Within companies, employers and trade unions are brought together at safety meetings initiated by the Labour Inspectorate. The Department organises conferences on the law and the prevention of occupational risks, aimed at the social partners and staff representatives.

The inspectors conduct inspections in which employees’ trade unions are involved, within the framework of “Safety Week”, in order to approach inspections from the point of view of prevention and so as to make it possible to communicate with employees more easily.

Finally, the Department of Labour Inspection examines building plans for all new workplaces, with powers to make corrections to them, with the aim of detecting occupational risks in advance.

The development of occupational medicine and a system of doctors specialised in the issues of occupational injuries and pathologies is currently still in its embryonic stages. Plans are currently in course of elaboration and are not likely to be completed for several years, in view of the costs involved and the context of budgetary austerity.

### **3) The Department of Labour Relations**

There are two types of employment contract in Cyprus:

- Collective agreements: these are applicable when employees are members of trade unions, employment contracts then have to comply with the provisions of the collective agreement, in particular in terms of wages.
- Individual contracts: these are freely negotiated between the two parties.

An act was passed to impose a minimum wage in seven business sectors. In other sectors, the sole minima with which employers are bound to comply are branch collective agreements, when employees are members of trade unions. Workers from other European Union countries often accept low wages refused by Cypriots, which leads to widely-criticised social dumping. Although the trade unions recently turned down the opportunity of giving an *erga omnes* effect to branch collective agreements, due to fears that this would lead to a massive fall in numbers of trade union members, who would no longer find any advantages in membership, the fact nevertheless remains that levels of trade union membership, which stood at 80 % a few years ago, are currently only 40%.

Mass use of foreign workers, whether or not nationals of EU Member States, weighs all the more heavily upon the Cypriot labour market in that it appears to be regularly accompanied by situations falling within illegal work.

Inspections concerning compliance with contractual and collective minimum wages are conducted on the basis of a checklist. Apart from the information written in the contract, inspectors verify the number of hours worked by the employee and the net and gross pay

actually received, in order to determine whether minimum earnings are complied with. When these inspections concern businesses engaged in the retailing of products other than foodstuffs, the inspectors also make sure that market rules are complied with, and those concerning fair competition in particular (prohibition of sale of alcohol and fresh bread in kiosks, which have more flexible regulations on opening times than food shops).

Inspection of working conditions for workers who provide services to domestic households on a full time basis, in return for pay and accommodation in the household, constitutes a problem for the labour inspectors. The members of this working population, which is estimated at 37,000 and principally made up of women originally from Sri Lanka and the Philippines, benefit from this employment relationship insofar as it allows them to enter Cypriot territory legally, while at the same time being victims of their dependence, both in terms of their status and economically, in the face of employers who are sometimes unscrupulous. Whether with regard to complaints for unpaid hours of work or harassment, inquiries conducted very often conclude in an absence of proof against the employer.

#### **4) The Department of Labour**

Policies concerning employment and economic development are implemented within this Department. The Department's socio-economic concerns currently include:

- Professional equality between men and women. Although differences in unemployment levels between the two sexes appear to be improving, the persistence of stereotypes and discriminatory behaviour constitutes a major obstacle to the entry of women into the labour market. Discrimination towards women results in particular in inequality in wages (23 % in 2009) and dismissal of pregnant women, despite substitution of remuneration by the social insurance system. Measures put in place by the authorities in order to encourage professional equality between women and men include, in particular, the training of inspectors on this issue, preventive actions in schools and the creation of crèches.
- The lack of correspondence between the level of training of young Cypriot women and the requirements of the labour market is leading to a brain drain (estimated at 20 % of graduates) and to the turning down of jobs by Cypriot women because of their unattractive working conditions. The reduction of rates of unemployment amongst young people is a priority which is based upon three types of measures: subsidies for contracts for young people, incentives for work-based learning and credit for the creation of businesses specifically allocated to young people.
- Control of immigration, including asylum applications as well as the fight against illegal work, appears to be emerging as a decisive issue for putting the country back on its feet in economic terms.
- Diversification of the economy and, in consequence, of the supply of jobs, requires promotion of the setting up of new businesses in particular, and aid for research and development in business activities related to ecology (green jobs).

## **5) Professional Training**

The development and organisation of professional training comes within the authority of a semi-government organisation, the Human Resources Development Authority (HRDA). The HRDA collects funds for professional training paid by companies, in the same manner as the OPCAs (*Organisme paritaire collecteur agréé* - approved joint bodies for collection of funding for training) in France. Companies pay contributions according to a single rate based upon their total wage bill. The large number of self-employed persons, the equivalent of "*auto-entrepreneurs*" in France, are exempt from this contribution, and therefore from the benefit of the training courses. The HRDA also plays the role of a watchdog of the economy. The organisation determines companies' requirements according to the economic situation and then accordingly organises appropriate training courses. The HRDA's purpose is not therefore to fulfil employees' individual training needs, but those of the economy as a whole.

The training is implemented by public bodies, such as the Cyprus Productivity Centre, as well as by private bodies, according to standards elaborated by the HRDA. The private sector comprises about thirty training bodies in Cyprus. For the year 2011, over 60,000 employees received training. In order to anticipate the effects of the economic crisis on employment, a training programme was put in place in 2001 with a view to preventing lay-offs, involving 3,336 people for a total cost of 0.44 million euros. Training is also organised for job-seekers.

Inspection of training bodies is not carried out by the HRDA, but by an external body.

[Retour sommaire](#)

## DANEMARK



Diane BATTEAU / Justine DANSO

Le premier point marquant de ce stage et que nous tenons à souligner tout particulièrement est le très bon accueil que nous avons reçu. Annemarie KNUDSEN nous a préparé un programme très intéressant et varié, qui nous a permis de rencontrer un grand nombre de personnes aux fonctions diverses. Nous avons également eu la chance de nous rendre avec nos homologues dans plusieurs entreprises, au contact direct des salariés et des employeurs danois.

Ces personnes nous ont consacré beaucoup de temps, pour nous expliquer le fonctionnement du marché du travail, du droit du travail danois, l'organisation du Ministère du travail, et de l'Inspection du travail danoise. Ils ont fait preuve de beaucoup de pédagogie, d'une grande sympathie, et de beaucoup d'intérêt à notre égard. Nous avons beaucoup apprécié leur sens de l'accueil, ainsi que les cafés et petits gâteaux qu'ils n'ont pas manqué de nous proposer à chaque rendez-vous !

## **I / Aperçu du marché du travail danois**

Ce séjour nous a permis de découvrir concrètement les différences qui existent entre nos deux systèmes. Ainsi, le marché du travail danois repose sur la flexisécurité. Cette notion combine un marché du travail flexible avec des politiques actives en matière d'emploi et un système d'indemnisation qui demeure, malgré un contexte de crise internationale, généreux pour les demandeurs d'emploi.

Le pays compte aujourd'hui entre 4,7 et 8 % de chômeurs selon les sources, ce qui le place en deçà de nos chiffres nationaux, sans grande disparité entre hommes et femmes, alors que l'écart entre les genres est marqué en France. Les jeunes souffrent du chômage, comme c'est également le cas en France. Des efforts importants sont menés pour conserver aux travailleurs seniors leur place sur le marché du travail et les inciter à garder une activité plus longtemps. L'âge de la retraite est d'ailleurs fixé à 65 ans.

Le taux de syndicalisation des salariés, qui se situe entre 65 et 75 % est très significativement supérieur au nôtre. Ce phénomène, qui nous a surprises, est en partie dû au fait que la défense des droits des salariés, notamment en cas de licenciement, est avant tout du ressort des syndicats.

A la différence du fonctionnement français du service public de l'emploi, le Ministère du travail intervient peu sur les questions de retour à l'emploi. En effet, l'initiative des actions en direction des demandeurs d'emploi est laissée aux communes. De même, les sommes allouées pour l'indemnisation du chômage sont gérées par des fonds d'assurance privés institués par catégories socioprofessionnelles.

Il existe néanmoins une allocation minimum versée par l'Etat. Et ce dernier interviendrait si la gestion des subventions attribuées aux communes était défaillante. Le montant de ces aides est de plus variable en fonction du taux de retour à l'emploi obtenu par les communes. Elles sont donc jugées et financées au regard de leur performance.

## **II / Focus sur le système d'inspection du travail danois**

En ce qui concerne l'organisation du système d'inspection, la « working environment authority » est répartie en 3 centres d'inspection : celui du Nord, celui du Sud et celui du centre Est, qui nous a accueillies, installé à Copenhague. Chacun de ces centres est lui-même divisé en trois groupes, basés sur les secteurs d'activité. Le premier groupe comporte les entreprises du bâtiment, de la pêche, de l'agriculture et des travaux forestiers. Le second regroupe les entreprises industrielles et le troisième les administrations et les services. Les inspecteurs du travail danois appartiennent à l'un de ces pôles, et sont donc chacun spécialisés dans un secteur d'activité. Cela diffère du système Français où un inspecteur du travail est compétent pour contrôler toutes les entreprises d'un secteur géographique donné, peu importe le secteur d'activité de l'entreprise.

Par ailleurs, alors qu'en France, les inspecteurs du travail ne contrôlent que les entreprises de plus de 50 salariés, laissant aux contrôleurs du travail le soin de contrôler les entreprises de moins de 50 salariés, cette distinction entre inspecteurs et contrôleurs n'existe pas au Danemark, et les inspecteurs contrôlent toutes les entreprises quelle que soit leur taille.

En matière d'inspection du travail danoise, plusieurs différences notables avec la France nous ont semblé dignes d'être soulignées dans ce document.

En France, les inspecteurs du travail sont recrutés sur concours, et n'ont régulièrement que peu d'expérience professionnelle antérieure. Les inspecteurs du travail danois sont quant à eux embauchés suite à un entretien, et peuvent être licenciés. Ils ont la plupart du temps une expérience professionnelle d'environ 5 ans, qui peut être très variée : les inspecteurs rencontrés sont d'anciens physiothérapeutes, psychothérapeutes, ingénieurs, chimistes, mécaniciens... Contrairement à la France, où les inspecteurs du travail bénéficient d'une égalité salariale, les inspecteurs danois ont une paye individualisée, basée sur la convention collective du métier qu'ils exerçaient antérieurement.

Nous avons été très surprises de constater à quel point la « working environment authority » travaille à la rationalisation de l'inspection du travail, afin de rendre son action plus efficace. Ainsi, plusieurs points soulignent cette recherche constante de performance :

- tout d'abord, ils ont fixé des priorités nationales, à savoir les TMS, les RPS, et les accidents du travail, pour lesquels ils ont établi des objectifs chiffrés de réduction de ces risques. Ceux-ci doivent donc être réduits de 20 % d'ici 2020 pour les 2 premiers, et de 25 % pour le troisième.
- Par ailleurs, ils ont pour autre objectif de contrôler tout particulièrement les entreprises présentant des risques particuliers. Pour ce faire, ils ont défini des critères de risque, et ont prévu de visiter à terme toutes les entreprises présentant ces risques.
- De même, le ministère a mis en place des outils visant à rendre plus efficace l'action de l'inspection du travail. Ainsi un logiciel informatique « décide » des contrôles

qu'un inspecteur du travail devra faire chaque jour. Pour ce faire, le logiciel est alimenté de nombreuses informations concernant les entreprises, à savoir les priorités de contrôle fixées, le laps de temps écoulé depuis le dernier contrôle, le nombre d'accidents du travail survenus dans une entreprise... A partir de ces informations, ce logiciel propose à l'inspecteur des contrôles à effectuer, tout en essayant de rationaliser le temps de travail de l'agent en diminuant les déplacements entre chaque contrôle.

L'inspecteur dispose cependant d'une certaine latitude, puisqu'il peut décliner certains contrôles si ceux-ci ne lui semblent pas opportuns (si les sites sont trop éloignés les uns des autres, par exemple). Les avis des inspecteurs du travail à ce sujet sont assez mitigés, certains estimant en effet qu'une partie intéressante de leur travail consistait justement à déterminer quels contrôles doivent être menés.

- Dans un souci d'économie, une loi danoise a imposé qu'une majorité des échanges entre l'administration et les entreprises s'effectue par e-mail.

L'inspection du travail danoise est très influencée par les politiques qui fixent les grandes lignes de l'action de l'inspection du travail, et le respect de ces directives semble une condition du maintien d'un budget élevé.

Un autre trait caractéristique du système d'inspection danois est que les inspecteurs du travail cherchent constamment à améliorer le dialogue avec les entreprises. La position partagée est que le dialogue est le meilleur moyen de faire évoluer les choses et qu'il vaut mieux convaincre qu'imposer. Cette position reflète l'état d'esprit général danois. Ainsi, les contrôles auxquels nous avons pu assister relevaient plus d'une « visite », que d'un « contrôle », et le terme visite est d'ailleurs celui utilisé par l'administration du travail danoise. Nous avons assisté à de véritables échanges/discussions entre employeur et IT. Pour autant, cette bonne communication n'empêche pas les IT de formuler les critiques qu'ils estiment nécessaires.

Dans cette même optique de faciliter le dialogue avec les entreprises, l'administration du travail informe désormais les entreprises en amont qu'elles vont faire l'objet d'un contrôle dans un délai de 1 à 4 mois. Les inspecteurs interrogés à ce sujet estiment que cette information a un impact positif, puisqu'ils ont constaté de la part des entreprises un effort de mise à jour avant l'arrivée de l'inspection, ce qui permet d'éviter d'avoir à effectuer une contre-visite. L'administration du travail essaie en effet de réduire dans la mesure du possible le nombre de contre-visites des inspecteurs du travail, en fixant comme objectif (non atteint cependant) que 90% des contrôles s'arrêtent à une seule visite.

Nous avons également été surprises de constater que les relations entre l'administration du travail et les entreprises reposent beaucoup sur une confiance réciproque. Ainsi, les inspecteurs ne vont pas systématiquement reprendre par écrit, dans un e-mail les remarques qu'ils ont fait lors d'un contrôle. Ils estiment en effet qu'un échange oral est parfois suffisant, et font confiance à l'entreprise pour donner suite aux remarques effectuées (un écrit sera cependant effectué lorsque l'infraction relevée est suffisamment importante). Il est donc courant qu'un contrôle ne donne lieu à aucune suite.

Cette position diffère totalement des habitudes de travail françaises, où les remarques effectuées par l'agent lors d'un contrôle sont systématiquement reprises ultérieurement dans un courrier.

Un autre exemple qui nous a frappées est celui des arrêts de travaux. Les inspecteurs danois ont, comme les inspecteurs français, la possibilité d'effectuer des arrêts de travaux lorsqu'il existe un danger grave et imminent pour la santé des travailleurs. A la différence du système français cependant, et pour que la reprise puisse être autorisée, l'employeur devra envoyer à l'IT les documents prouvant sa mise en conformité. A partir de ces seuls documents, l'inspecteur autorisera la reprise, et ce n'est que s'il a un doute sur la réponse apportée par l'employeur au risque existant qu'il prendra contact avec l'employeur pour obtenir plus de précisions, et qu'il se rendra éventuellement sur place pour constater ce qui a été fait.

En France, une telle confiance n'est pas de mise, puisque l'IT va systématiquement se rendre sur place avant d'autoriser une reprise des travaux.

Enfin, le système de sanctions danois est assez efficace : l'administration du travail a la possibilité, pour les cas les plus simples de proposer directement à l'employeur le paiement d'une amende. Si celui-ci refuse, ou pour les infractions plus compliquées, l'administration saisit le parquet, qui pourra à son tour proposer directement une amende à l'entreprise. C'est seulement dans la rare hypothèse d'un refus de la part de l'entreprise que le parquet saisira le tribunal pour que celui-ci juge le cas qui lui est soumis. Il y a fort à penser que les sanctions sont certainement plus nombreuses (car la procédure est moins longue) et plus souvent menées à terme au Danemark qu'en France

[Retour sommaire](#)

DENMARK



Arbejdstilsynet



Diane BATTEAU / Justine DANSO

The first significant point concerning this placement that we would like to mention in particular is the very warm welcome that we received. Annemarie KNUDSEN prepared a very interesting and varied programme for us, which enabled us to meet a large number of people with a range of responsibilities. We also had the opportunity to visit several firms with our counterparts, in direct contact with Danish employees and employers.

These people devoted a lot of time to us, explaining to us how the employment market, Danish employment law, the organisation of the Ministry of Employment and Danish labour inspection operate. They demonstrated considerable pedagogy and were very kind and attentive towards us. We really appreciated their sense of hospitality, and the coffee and cakes they never failed to offer us at each meeting!

## **I / Overview of the Danish employment market**

This stay enabled us to discover in practice the differences between our two systems. The Danish employment market is based on 'flexicurity'. This concept combines a flexible labour market with proactive employment policies and a benefits system which is still generous towards jobseekers despite a context of international crisis.

According to sources, the country now has between 4.7 and 8% of unemployed workers, positioning it below our national figures, with no significant disparity between men and women, whereas there is a substantial gender gap in France. Young people are affected by unemployment, as is also the case in France. Considerable effort is being made to ensure older workers keep their place in the employment market and to encourage them to work longer. Moreover, the retirement age is set at 65 years old.

The employee trade unionisation rate, which is between 65 and 75%, is very significantly higher than ours. This phenomenon, which surprised us, is partly due to the fact that defending employees' rights, in particular in the event of redundancy, above all falls within the competence of trade unions.

Unlike the way the French public employment service operates, the Ministry of Employment rarely intervenes in matters related to return to work. The initiative for taking action in favour of jobseekers is in fact left to the municipalities. Similarly, the sums allocated to unemployment benefits are managed by private insurance funds established by the socio-professional categories.

There is nevertheless a minimum benefit paid by the State. The latter would come into play if there were to be any failure in the management of the subsidies allocated to the municipalities. The amount of this aid moreover varies according to the rate of return to employment achieved by the municipalities. They are therefore assessed and financed on the basis of their performance.

## **II / Focus on the Danish labour inspection system**

As far as the labour inspection system is concerned, the "working environment authority" is divided into three inspection centres: one for the North, one for the South and one for the centre East which hosted our visit and is established in Copenhagen. Each of these centres is itself divided into three groups, based on sectors of activity. The first group is composed of building, fishing, agricultural and forestry businesses. The second group includes industrial companies and the third administrations and services. Danish labour inspectors belong to one of these groups, and therefore specialise in a sector of activity. This differs from the French system in which a labour inspector is qualified to inspect all businesses in a given geographical sector, whatever the firm's sector of activity.

Furthermore, whereas in France labour inspectors only inspect businesses with more than 50 employees, leaving labour supervisors to inspect businesses with less than 50 employees, this distinction between inspectors and supervisors does not exist in Denmark, and inspectors inspect all businesses whatever their size.

As far as Danish labour inspection is concerned, several significant differences compared to France are considered to be worth mentioning in this document.

In France, labour inspectors are recruited through a competitive examination and often only have limited previous professional experience. In contrast, Danish labour inspectors are recruited on the basis of an interview and may be made redundant. Most of the time, they have about 5 years' professional experience which may be very varied: the inspectors whom we met were former physiotherapists, psychotherapists, engineers, chemists and mechanics, etc. Contrary to France, where labour inspectors enjoy equal pay, Danish inspectors receive personalised pay based on the collective agreement for the profession they previously carried out.

We were very surprised to discover the extent to which the "working environment authority" is working towards rationalising labour inspection in order to make its activities more efficient.

Several issues indeed emphasise this continuous pursuit of performance:

- Firstly, national priorities have been set, namely Repetitive Strain Injury (RSI), Psychosocial Risks and workplace accidents, for which targets for reducing these risks in precise figures have been set. Consequently, the first two of these must be reduced by 20% by 2020, and the third by 25%.
- Moreover, another of their objectives is to inspect in particular firms presenting specific risks. Risk criteria have been defined for this purpose and they plan eventually to visit all firms presenting these risks.
- Similarly, the Ministry has put tools in place aiming to make labour inspection activities more efficient. A software programme therefore "decides" which inspections a labour inspector should conduct each day. To this end, the software is fed with substantial information about firms, namely inspection priorities that have

been set, the time elapsed since the last inspection, the number of workplace accidents that have taken place in a firm, etc. Based on this information, the software proposes inspections for the inspector to conduct, while striving to rationalise the officer's working time by reducing travel between each inspection.

Inspectors nevertheless have some freedom of movement because they may turn down some inspections if they do not consider them to be appropriate (if sites are too far away from each other, for example). Labour inspectors' opinions on this issue are quite mixed, with some of them in fact considering that an interesting part of their work was precisely to determine which inspections should be conducted.

- In order to make savings, a Danish law has imposed that the majority of exchanges between the administration and businesses should be carried out by email.

Danish labour inspection is very influenced by policies which set out the broad lines of labour inspection activities, and complying with these directives appears to be a condition for retaining a large budget.

Another characteristic feature of the Danish inspection system is that labour inspectors continuously seek to improve dialogue with firms. The widely held view is that dialogue is the best means of improving things and it is better to convince than to impose. This view reflects the general Danish mindset. So the inspections that we had the opportunity of attending were more in keeping with a "visit" than an "inspection", and the term "visit", moreover, is the one used by the Danish labour administration. We witnessed genuine exchanges/discussions between employers and labour inspectors. For all that, this good communication does not prevent labour inspectors from expressing criticism if they consider it to be necessary.

With this same objective of facilitating dialogue with businesses, the labour administration now informs businesses in advance that they are going to be inspected within a period of one to four months. The inspectors questioned about this considered that this information had a positive impact because they had found that firms made the effort come into line before the inspectorate's arrival, which made it possible to avoid carrying out a follow-up inspection. The labour administration has been trying to reduce as far as possible the number of follow-up inspections conducted by labour inspectors, by setting the objective (not reached however) that 90% of inspections are limited to a single visit.

We were also surprised to find that relations between the labour administration and firms are very much based on mutual trust. As a result, inspectors do not systematically write an email summarising the comments they made during an inspection. They consider that an oral exchange is usually sufficient and trust the firm to act on the comments made (a written document will nevertheless be issued if the recorded offence is sufficiently serious). It is therefore common for an inspection not to result in any follow-up.

This position differs totally from French working habits, in which comments made by an officer during an inspection are systematically summarised in a subsequent letter.

Another example which surprised us is that of work stoppages. Like French inspectors, Danish inspectors are entitled to enforce work stoppages if there is a serious and imminent risk for workers' health. Unlike the French system, however, and in order for resumption of work to be authorised, the employer must send the documents justifying the firm's compliance to the labour inspectors. On the basis of these documents alone, the inspector will authorise resumption, and only if the inspector has any doubt about the employer's response to the existing risk, will the inspector contact the employer for further information and possibly visit the premises to check what has been done. In France, such trust does not apply since labour inspectors will systematically visit the premises before authorising resumption of work.

Finally, the Danish penalty system is quite effective: in the simplest cases, the labour administration may directly propose that the employer pays a fine. If the latter refuses to do so, or for more complicated offences, the administration refers the case to the public prosecutor's office, which may in turn directly impose a fine on the firm. Only in the unlikely event of the firm's refusal will the public prosecutor's office refer the matter to court for the latter to decide on the case submitted to it. It is highly likely that sanctions are more numerous (because the procedure is not as lengthy) and that they more often reach completion in Denmark than in France.

[Retour sommaire](#)

## **FINLANDE**

S'il est vrai que la Finlande inscrit, tout comme la France, une partie du champ d'action de ses inspecteurs du travail dans le cadre de la convention 81 de l'organisation internationale du travail, des différences, parfois majeures demeurent entre les deux systèmes.

Pendant deux semaines, nous avons eu l'occasion de découvrir le cadre administratif dans lequel évoluent les inspecteurs du travail finlandais, leurs compétences, leurs pouvoirs, leurs méthodes, mais aussi leur culture et leurs diverses expériences professionnelles passées qui imprègnent incontestablement leur façon d'aborder le métier.

Pas de concours administratif : le métier d'inspecteur du travail en Finlande est accessible selon un processus de recrutement classique, symbole de la frontière peut être moins prononcée entre la sphère privée et la sphère publique. Peu de formation théorique : les inspecteurs du travail nouvellement recrutés sont très rapidement appelés à intervenir sur le terrain. Un champ d'intervention limitée : les inspecteurs du travail finlandais abordent les entreprises qu'ils contrôlent sous un angle que détermine leur spécialisation respective.

Au-delà de ces quelques différences de forme, l'inspection du travail Finlandaise évolue sur un territoire dont le maillage entrepreneurial exige une organisation particulière permettant de répondre aux problématiques posées par des entreprises de petites tailles, touchées de plein fouet par une concurrence grandissante.

### **I. La Finlande :**

Avant d'entrer dans le détail de l'organisation de l'inspection du travail finlandaise, il convient de développer certains points concernant le pays et les grandes problématiques sociales rencontrées.

#### **A. Le pays :**

La Finlande comporte 5,3 millions d'habitants, dont 1 million résidant à Helsinki, capitale du pays. Il s'agit d'une république indépendante depuis 1917, ayant à sa tête le président Sauli Niinisto.

Il est à noté que deux langues sont officiellement utilisées en Finlande, le Finnois et le Suédois. Ce qui peut paraître comme anecdotique prend une importance particulière lors d'un contrôle de l'inspection du travail finlandaise, car l'interlocuteur de l'agent (DRH, employeur ou employé) peut indifféremment s'adresser à lui dans chacune de ces langues ce qui peut nuire aux échanges si l'une ou l'autre partie ne maîtrise pas parfaitement le langage utilisé.

Enfin, il faut préciser que la Finlande est membre de l'Union Européenne depuis 1995.

## B. La situation sociale :

La Finlande est composée de 250 000 entreprises. La grande majorité d'entre elles (93%) sont des très petites entreprises, composées de 1 à 9 salariés.

Ces entreprises finlandaises emploient 2,5 millions de salariés, sur 2,7 millions d'actifs.

Un point très important, et marquant une différence majeure avec la situation sociale en France, est que 67% des salariés sont syndiqués. Cela va avoir un impact dans un grand nombre de situations de la vie sociale finlandaise. Par exemple, l'élaboration d'une nouvelle loi ne se passe jamais sans qu'une discussion et une négociation n'ait lieu entre les partenaires sociaux employeurs, salariés et la puissance publique. D'autre part, lors d'un contrôle, il a été noté que les inspecteurs ne s'attardent que rarement sur la présence des représentants du personnel ou des représentants syndicaux, car le fort taux de syndicalisation a façonné la vie des entreprises de sorte que les problématiques d'entrave aux institutions représentatives sont quasiment inexistantes.

Une problématique majeure pour les entreprises en Finlande est le vieillissement de la population. En effet, la pyramide des âges inquiète les pouvoirs publics qui cherchent des solutions afin de faire travailler plus longtemps ses salariés, mais aussi de faire entrer les jeunes plus rapidement sur le marché du travail (un finlandais n'entre sur le marché du travail qu'à environ 30 ans, les voyages et les études étant privilégiés).

Enfin, en matière de santé et sécurité au travail, malgré une organisation très différente de l'inspection du travail française, les résultats sont relativement identiques. En effet, si l'on prend l'exemple des accidents mortels au travail, le taux français et finlandais sont équivalents.

## **II. L'inspection du travail en Finlande**

### **A. La formation**

La formation actuelle des Inspecteurs du Travail finlandais se déroule dans un contexte de départs à la retraite (40% des effectifs de 2008 à 2012) et de turnover importants, c'est pourquoi le système finlandais rencontre la nécessité d'une formation rapide et effective de ses agents et tend à impliquer d'avantage l'échelon régional dans la formation des futurs inspecteurs. De même, l'expérience préalable souvent importante des candidats dans le secteur du privé permet de mettre elle aussi l'accent sur une rapide opérationnalité des nouveaux inspecteurs.

Enfin, la formation initiale, qui porte sur l'ensemble des champs de la réglementation du travail, se déroule sur deux séquences de formation de 33 jours chacune divisées en neuf périodes de trois à quatre jours et est organisée durant un semestre en laissant une large place aux stages pratiques en régions.

## B. L'organisation

L'inspection du travail en Finlande répond de deux ministères. Tout d'abord le ministère des affaires sociales et de la santé, qui a principalement en charge les problématiques de santé et de sécurité au travail, se situe à Helsinki et se compose de différents départements spécialisés chacun dans un domaine de la sécurité au travail. Par exemple, il existe un département pour la promotion du bien-être et de la santé, ou encore un département des services sociaux et de santé. Un département a toutefois retenu plus particulièrement notre attention, car il a un rôle de préparation de la législation en matière de sécurité et santé au travail, il édicte l'équivalent en France des circulaires d'application des lois et promeut au quotidien la santé au travail. Il s'agit du département de la sécurité et de la santé au travail qui se situe à Tampere.

Ce ministère se décompose en 5 différentes antennes régionales, les Agences Régionales. C'est à ce niveau qu'exercent les inspecteurs du travail, qui sont au nombre de 350. Cependant, un tiers des inspecteurs est réuni dans l'agence régionale SUD (à Helsinki). Avec 22 000 inspections par an, les agents ont pour mission d'inspecter les lieux de travail, de promouvoir la sécurité au travail mais aussi de délivrer de bonnes pratiques et des conseils aux employeurs, ce qui marque une différence singulière avec les usages et les pratiques professionnelles de l'inspection du travail française.

Enfin, les inspecteurs du travail finlandais relèvent aussi du Ministère de l'emploi et de l'économie, qui à en charge des domaines divers tels que les règles en matière de rémunération ou de durée du travail.

## C. Le fonctionnement

L'Inspection du Travail en Finlande développe des coopérations internationales, en particulier avec les pays limitrophes sur des thématiques communes. Ainsi, la question du détachement de travailleurs européens est une problématique abordée conjointement avec l'Estonie voisine par exemple, puisque de nombreux travailleurs estoniens sont amenés à fournir des prestations dans le secteur de la construction notamment.

Concernant la programmation budgétaire, le ministère des affaires sociales et de la santé élabore un plan financier opérationnel. Celui-ci est redistribué au sein des agences régionales à la suite d'un accord entre le niveau national et local (ces dernières devant également élaborer un plan annuel).

De même, à l'échelon régional, un plan annuel régional est décliné en un plan d'action au niveau individuel par agent ou par équipe.

Enfin, la mise en œuvre opérationnelle de la programmation budgétaire fait, en fin de parcours, l'objet d'un rapport à destination de l'administration centrale.

L'action de l'Inspection du travail en Finlande n'est pas laissée à la seule discrétion des agents, des champs dits « prioritaires » étant définis. Ainsi, les thématiques du travail illégal, du temps de travail, du temps de repos dans le secteur des transports et celle de l'allongement des carrières des salariés (éviter les AT / MP, améliorer de façon globale les

conditions de travail) ont été les principaux objectifs du Ministère des affaires sociales et de la santé ces dernières années.

Concernant les Inspections à proprement dit, celles-ci sont marquées par la spécialisation des agents, qui constitue une différence notable par rapport au système français. Cette spécialisation se décline tant par secteur d'activité (secteur public et parapublic, construction, travail illégal etc.) que par domaine de réglementation (durée du travail, rémunération, santé-sécurité etc.)

Zoom sur les contrôles.

Les contrôles peuvent débuter par un contact préalable avec l'employeur pour préciser certains éléments (date du contrôle, sujet, documents, personnes à rencontrer...). Ils se déroulent en principe selon les étapes suivantes : réunion initiale, inspection des locaux de travail, réunion de débriefing. Un rapport d'inspection est établi par la suite et le cas échéant une contre-visite pourra avoir lieu.

Les éléments contrôlés sont divers : l'ensemble de la santé sécurité au travail, l'ensemble des lois en matière de travail (temps de travail, rémunération, etc.). De même les secteurs privés et publics (à la différence du système français) entrent dans le champ du contrôle.

Comme dans le système français les suites aux contrôles font l'objet d'une gradation, de la moins à la plus contraignante. Ainsi, les simples observations orales et / ou écrites (« *non-binding instructions* »), les conseils écrits (« *written advice* »), la mise en demeure (« *improvement notice* »), la décision d'arrêt temporaire (« *temporary ban* »), ne se limitant pas au secteur du BTP contrairement à son équivalent français, mais à faire valider par la direction régionale), ou le Procès Verbal sont autant d'outils permettant de faire respecter la réglementation du travail.

On le voit, un contrôle menée par l'inspection du travail finlandaise ressemble au contrôle d'une entreprise par l'administration du travail en France. Néanmoins, si les outils sont similaires, les méthodes varient. L'inspection du travail finlandaise se positionne avant tout comme une instance de conseil aux entreprises. Il n'est ainsi pas rare de voir des inspecteurs avancer des solutions aux problématiques identifiées dans les entreprises lors de contrôles : c'est d'ailleurs l'objet des « *written advices* » qui constituent l'essence principale du travail des inspecteurs. Dans une société marquée par l'importance de la négociation collective, les conflits ne sont que rarement identifiés comme une solution.

[Retour sommaire](#)

## **FINLAND**

While it is true that Finland, like France, organises part of its labour inspectors' sphere of activity within the framework of Convention 81 of the International Labour Organization, differences between the two systems, which are occasionally substantial, are still apparent.

For two weeks, we had the chance to discover the administrative framework within which Finnish labour inspectors operate, their skills, their powers, their methods and also their culture and various past professional experiences which unquestionably permeate the manner in which they approach their work.

There is no system of competitive entry: the profession of labour inspector in Finland is accessible through a traditional recruitment process, symbolising the possibly less pronounced boundary between the private sphere and the public sphere. There is little theoretical training: newly recruited labour inspectors are quickly required to intervene in the field. They have limited scope of intervention: Finnish labour inspectors approach the firms that they inspect from a perspective determined by their respective specialisation.

Beyond these few differences in form, Finnish labour inspection operates in a country with a business sector that requires specific organisation for addressing the issues raised by small businesses hard hit by growing competition.

### **III. Finland:**

Before going into the details of the organisation of Finnish labour inspection, it would be appropriate to elaborate on a number of points concerning the country and the major social issues encountered.

#### **A. The country:**

Finland has 5.3 million inhabitants, of which 1 million live in Helsinki, the country's capital. It has been an independent republic since 1917, and is headed by President Sauli Niinisto.

It should be noted that two official languages are used in Finland, Finnish and Swedish. What may seem to be a minor issue becomes of particular importance during a Finnish labour inspection control because the officer's interlocutor (Director for Human Resources, employer or employee) may speak to the latter indiscriminately in each of these languages, which may jeopardise the exchanges if either party is not completely fluent in the language used.

Lastly, it should be pointed out that Finland has been a member of the European Union since 1995.

#### **B. The social situation:**

Finland is composed of 250,000 businesses. The large majority of them (93%) are very small businesses with between 1 and 9 employees.

These Finnish businesses employ 2.5 million employees, out of a working population of 2.7 million.

A very important point, which represents a major difference compared to the social situation in France, is that 67% of employees belong to a trade union. This is likely to have an impact in many situations in Finnish social life. For example, drafting new legislation is never undertaken without discussions or negotiations taking place between social partners, employers, employees and the public authorities. Moreover, during an inspection it was noted that inspectors dwell only rarely on the presence of staff or union representatives because the high rate of trade unionisation has shaped business life in such a way as to ensure that issues representing obstacles to the representative institutions almost never arise.

A major issue for businesses in Finland is population ageing. The population pyramid is indeed of concern to the authorities which are seeking solutions to make their employees work longer but also to introduce young people more quickly into the job market (a Finnish person only enters the job market at about the age of 30, priority being given to travel and education).

Finally with respect to occupational health and safety, despite being organised in a completely different way to French labour inspection, the results are practically identical. If the example of workplace fatalities is considered, French and Finnish rates are indeed the same.

#### **IV. Labour inspection in Finland**

##### **D. Training**

Current training of Finnish Labour Inspectors takes place in a context of substantial retirement (40% of the workforce between 2008 and 2012) and turnover. This is why the Finnish system requires its officers to be trained quickly and effectively and tends to involve the regional level more in future inspectors' training. Similarly, candidates' prior, often substantial, experience in the private sector also ensures that the emphasis can be on new inspectors becoming rapidly operational.

Finally, the basic training, which focuses on all aspects of labour regulation, takes place in two training sessions of 33 days each divided into nine periods of three to four days, organised over a six-month period with considerable time devoted to practice placements in the regions.

##### **E. Organisation**

Labour inspection in Finland is accountable to two ministries. First of all, the Ministry of Social Affairs and Health, which is mainly responsible for occupational health and safety, is

situated in Helsinki and it is composed of various specialist departments each focusing on an area of occupational safety. For example, there is a department promoting well-being and health and a department for social services and health. One department in particular attracted our attention because it plays a role in preparing occupational health and safety legislation and it enacts the equivalent in France of decrees specifying how laws should be enforced and promotes occupational health daily. This is the Department for Occupational Safety and Health based in Tampere.

This ministry is divided into five different regional branches, the Regional Agencies. Occupational health and safety inspectors operate at this level and there are 350 of them. However, a third of the inspectors are based in the SUD regional agency (in Helsinki). With 22,000 inspections a year, officers have the task of inspecting workplaces, promoting occupational safety and also providing best practice and advice to employers, representing a notable difference from the customs and professional practices of French labour inspection.

Finally, Finnish labour inspectors also come under the authority of the Ministry of Employment and the Economy, which is responsible for various areas such as the rules regarding pay and working hours.

#### F. Operation

The Labour Inspectorate in Finland develops international cooperation, in particular with neighbouring countries, on common themes. The relocation of European workers is thus an issue addressed jointly with neighbouring Estonia, for example, because a large number of Estonian workers are called upon to provide services in the building sector in particular.

As far as budgetary planning is concerned, the Ministry of Social Affairs and Health draws up an operational financial plan. This plan is disseminated to the regional agencies following agreement between the national and local levels (the latter also being required to draw up an annual plan).

Similarly, at the regional level, a regional annual plan is broken down into an individual action plan for each officer or team.

At the end of the cycle, a report on the operational implementation of the budgetary planning is finally drawn up for the central administration.

Labour Inspection activities in Finland are not left to the sole judgement of inspectors and so-called "priority" areas are defined. The themes of illegal work, working hours, rest periods in the transport sector and extending employees' working lives (avoiding workplace accidents / work-related illnesses and generally improving working conditions) have been the main objectives of the Ministry of Social Affairs and Health in recent years.

Regarding actual inspections, these are characterised by officers' specialisation which represents a marked difference compared to the French system. This specialisation is broken down both by sector of activity (public and parapublic sectors, construction, illegal work, etc.) and by area of regulation (working hours, pay, health and safety, etc.).

Focus on inspections.

Inspections may begin with preliminary contact with the employer to clarify certain details (the inspection date, the object, documents, persons to meet, etc.). They are generally conducted according to the following stages: initial meeting, inspection of the workplace, debriefing meeting. An inspection report is later drawn up and if necessary a follow-up inspection may take place.

Various items are inspected: all occupational health and safety aspects, all employment laws (working hours, pay, etc.). Both the private and public sectors (unlike the French system) fall within the scope of inspection.

As in the French system, follow-up actions to inspections are graded, from the least to the most restrictive. Thus, simple oral and / or written observations ("non-binding instructions"), written advice, improvement notices, temporary bans (not limited to the public buildings and works sector unlike its French equivalent, but which must be validated by the regional division), or the Statement are all tools used to ensure compliance with labour regulations.

It can be seen that an inspection carried out by the Finnish Labour Inspectorate resembles the inspection of a firm by the labour administration in France. Nevertheless, although the tools are similar, the methods vary. Finnish labour inspection positions itself above all as an advisory body for businesses. It is therefore not unusual to see inspectors proposing solutions to problems identified in businesses during inspections. Moreover, these solutions are the subject of the written advice provided, which represents the main thrust of labour inspectors' work. In a society characterised by the importance of collective negotiation, conflicts are only rarely identified as a solution.

[Retour sommaire](#)

### INTRODUCTION



#### ORGANISATION DU STAGE

Nous remercions le ministère du travail pour l'accueil chaleureux qui nous a été réservé. Nous remercions tout particulièrement il Dottore Gennaro Gaddi pour l'organisation de ce stage enrichissant de découverte de l'inspection du travail italienne. Nous remercions également tous les agents qui ont pris le temps de nous présenter avec beaucoup d'implication les particularités de leurs fonctions.

Ce stage international a été divisé en deux périodes bien distinctes :

- un stage d'une semaine à Rome auprès de la DGAI (Direction Générale de l'Activité d'Inspection). Durant cette semaine nous avons pu prendre connaissance de l'organisation de l'administration italienne du travail. Nous avons également suivi des cours nous présentant les points principaux de la législation italienne du travail ainsi que les procédures dans le cadre desquelles s'exercent les activités de contrôle.
- un stage d'une semaine auprès de la Direction Territoriale du Travail de Milan. Durant cette période nous avons pu suivre sur le terrain des inspecteurs du travail et des carabiniers afin d'observer la réalité de leurs actions.

#### L'INSPECTION DU TRAVAIL ITALIENNE EN QUELQUES DATES

1904 : naissance de l'inspection du travail italienne à travers une convention avec la France concernant les travailleurs italiens.

1906 : le premier corps d'inspecteurs provisoires est mis en place, il est doté d'un budget de fonctionnement spécifique.

1912 : loi officialisant l'existence de l'inspection du travail italienne.

Tout au long de son histoire, l'inspection du travail italienne sera intégrée à différents ministères : l'industrie, l'économie et même la santé. Elle dépend aujourd'hui du Ministère du Travail et des Politiques Sociales.

Comme en France, les premières règles et lois qui concernent le travail se fondent sur le code napoléonien. Le travailleur est considéré comme la partie faible au contrat, il s'agit d'un droit protecteur.

## **¶ ORGANISATION GENERALE DES SERVICES**

Ministère du travail et des politiques sociales

¶

### **DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ACTIVITÉ D'INSPECTION (DGA)**

Mission de coordination de la politique d'inspection et réponse aux interpellations des organisations syndicales et patronales.

¶

### **18 directions régionales (DRL)**

Mission de gestion financière et programme de contrôle.

¶

**74 directions territoriales (DTL) et 101 cellules d'inspection du travail** comprenant des carabiniers.

**Une présentation en quatre points permettra d'exposer les spécificités de l'inspection du travail italienne :**

#### **I. UNE PLURALITÉ DE CORPS D'INSPECTION**

On trouve en effet de nombreux corps distincts :

##### **¶ Inspecteurs du Travail : rattachés au Ministère du Travail**

- **Inspecteurs du travail « ordinaires »** (3300 agents) compétents en droit du travail (contrôle du respect des lois, des conventions collectives et du contrat de travail).
- **Inspecteurs du travail ingénieurs** compétents sur la réglementation santé-sécurité sur les chantiers du BTP.
- **Inspecteurs du travail carabiniers** (400 agents). Ce sont des gendarmes spécialisés en droit du travail. Ils sont compétents en droit du travail et sur la réglementation santé-sécurité des chantiers du BTP.

**¶ Inspecteurs des ASL** (Agences Sanitaires Locales), rattachés aux régions. Ils sont compétents en santé-sécurité au travail.

**¶ Inspecteurs de l'INPS et de l'INAIL** qui sont les organismes de prévoyance et d'assurance sociale. Ils sont compétents pour contrôler le paiement des cotisations sociales.

Tous ces corps ont un **système informatique commun** qui facilite les contrôles et le partage d'informations, notamment concernant la lutte contre le travail illégal.

En Italie, tous les **Officiers de Police Judiciaire**, même ceux non spécialisés en droit du travail, peuvent relever un « verbale » (des constats) en droit du travail.

#### **II. ORGANISATION DE L'ACTIVITÉ INSPECTIVE DANS LES DIRECTIONS TERRITORIALES DU TRAVAIL**

##### **¶ Les contrôles sont provoqués de deux manières :**

- **les RI**, requêtes d'intervention : il s'agit de signalements et de plaintes reçus à l'inspection émanant d'un salarié identifié ou d'un syndicat.

- **les VIP**, visites d'inspection programmées : ce sont des campagnes ciblées prévues par le niveau national après une négociation avec le niveau local.
- **Les contrôles « à vue »** : il s'agit des contrôles décidés par les inspecteurs sur le terrain en cas où un contrôle programmé ne peut se réaliser.

Les chefs de service distribuent les signalements aux différents inspecteurs selon le secteur d'activité. Les contrôles sont programmés sur un planning. Ils se font systématiquement à deux agents. Une semaine de travail se décompose ainsi : trois jours attribués aux contrôles dans les entreprises, deux jours attribués aux tâches administratives, à la réception du public et aux conciliations entre salariés et employeurs.

#### **☒ Le contrôle doit respecter des étapes obligatoires :**

Lors du contrôle sur place, les inspecteurs doivent rédiger un « verbale » de premier accès et doivent en donner une copie à l'employeur. Ils vérifient toutes les pièces d'identité et auditionnent individuellement la totalité ou un échantillon de salariés.

Ils contrôlent également divers documents tenus à leur disposition tels que le livre unique du travail (Libro Unico del Lavoro LUL) ou les fiches de paie.

De retour au bureau, ils rédigent éventuellement un « verbale » intermédiaire avec demande à l'entreprise des documents qu'il n'a pas été possible de consulter sur place.

La procédure se termine par la rédaction du « verbale » unique qui récapitule par exemple les documents vérifiés, les salariés entendus ou les infractions constatées. Si le contrôle ne laisse pas apparaître d'irrégularités, un bon de conformité peut être délivré.

### **III. LES MISSIONS DE L'INSPECTION DU TRAVAIL**

Lors de notre stage, nous nous sommes davantage intéressés aux missions des inspecteurs du travail ordinaires qui sont les suivantes :

#### **☒ Information des salariés et des employeurs sur les questions en droit du travail**

#### **☒ Contrôle de la loi**

- Lutte contre le travail non déclaré
- Lutte contre le travail illégal (embauche irrégulière d'un extra communautaire, non-respect des interdictions de travail des femmes ou des enfants)
- Lutte contre le travail irrégulier (mauvaise qualification du contrat de travail)

#### **☒ Contrôle des contrats de travail et des conventions collectives**

- A cet égard ils ont un rôle de conciliation (conciliation monocratique) en cas de litiges avant passage devant le juge. Cela concerne essentiellement des conflits sur le non-paiement des salaires et des heures supplémentaires.

### **IV. LES POUVOIRS DES INSPECTEURS DU TRAVAIL**

En 1981, une loi a dé penalisé plus de 90% des infractions en matière de droit du travail qui sont devenues des infractions administratives. L'engorgement des tribunaux est à l'origine de cette évolution : les affaires n'étaient pas traitées ou l'étaient dans des délais trop longs.

Cette loi de dépénalisation a été complétée en 2004 par la création de la DGAI pour coordonner l'action de l'inspection de travail.

Désormais les infractions sont soumises à une procédure administrative rapide qui nécessite la régularisation de la situation par l'employeur et le paiement d'une amende. Néanmoins certaines infractions notamment en santé-sécurité restent de l'ordre du pénal.

## ■ La procédure administrative.

**Dans ce cadre, les inspecteurs du travail ont différents pouvoirs :**

- **Pouvoir de requalification des contrats de travail** lorsque les inspecteurs constatent que la situation réelle de travail ne correspond pas à la qualification juridique du contrat. Ce pouvoir est notamment mobilisé en cas d'utilisation abusive de contrats de para-subordination par l'employeur qui lui permet de ne pas payer de charges sociales.
- **Pouvoir de déterminer des sanctions pécuniaires**, c'est-à-dire les amendes qui s'appliquent suite aux constats. Les inspecteurs listent ces amendes dans le « verbale unique ».
- **Pouvoir de suspendre l'activité** de l'entreprise dans le cas où le nombre de travailleurs non déclarés est supérieur à 20% du personnel présent. La fermeture de l'établissement doit avoir lieu le lendemain à midi sauf si entre temps l'employeur a payé une amende de 1500 euros et a régularisé le ou les salariés. La police ou les carabiniers se chargent de vérifier si l'entreprise est effectivement fermée.  
La suspension est également possible si l'inspecteur constate une infraction à la santé-sécurité, dans ce cas l'amende est de 2500 euros.
- **Pouvoir d'Officier de Police Judiciaire :**  
Les inspecteurs du travail peuvent entrer dans toutes les entreprises. A ce titre, l'obstacle à la mission de l'Inspecteur du travail est sanctionné de 3 à 6 mois de prison et de 1500 à 6000 euros d'amende. Il a accès à l'entreprise et aux documents obligatoires. Les constats des inspecteurs du travail font foi jusqu'à preuve du contraire, « *fanno piena prova fina a querela di falso* ».
- **Pouvoir de mettre sous séquestre des documents** relatifs au travail illégal afin qu'ils ne disparaissent pas.

## Une spécificité de la procédure administrative italienne : *la diffida*

Il s'agit d'un moyen rapide pour s'assurer à la fois de la remise en conformité et du paiement de l'amende.

Les inspecteurs du travail sont obligés de la proposer à l'employeur lorsque la remise en conformité est encore possible. L'application de la diffida permet une minoration du montant de l'amende payée par l'employeur s'il régularise la situation dans les délais impartis.

## **☒ La procédure pénale :**

Elle est limitée à certains délits depuis la loi de dépénalisation de 1981 :

- travail des enfants sauf pour les activités culturelles de spectacle
- travail de nuit des femmes enceintes
- non respect de la durée du congé maternité
- vidéosurveillance (un accord doit avoir été signé avec les syndicats)
- travail des étrangers en situation irrégulière (six mois de prison et 5000 euros d'amende, l'employeur paie le prix du billet retour des étrangers reconduits dans leur pays)
- santé et sécurité au travail

Lorsque l'employeur a régularisé la situation et qu'il accepte de payer une amende minorée, il est encore possible pour certaines infractions de suspendre la procédure pénale et de lui faire bénéficier d'un règlement administratif de son infraction.

## **Conclusion**

Ce stage riche d'enseignements nous a permis de découvrir les similitudes historiques entre nos deux systèmes qui ont néanmoins évolué différemment, pour faire face à des problématiques propres à chaque pays. L'Italie privilégie la transparence de son action et la résolution rapide des litiges à travers une procédure administrative. De son côté, la France, est restée attachée au caractère généraliste de la mission de l'inspection du travail. Les deux pays sont confrontés néanmoins à une même problématique : le travail illégal pour lequel des réponses communes sont en construction.

[Retour sommaire](#)

## INTRODUCTION



### ORGANISATION OF THE PLACEMENT

We would like to thank the Ministry of Labour for the warm welcome we received. In particular, we would like to thank Dr Gennaro Gaddi for organising this rewarding placement to find out about Italian labour inspection. We would also like to thank all the officers who took the time to present the specific features of their role to us with considerable commitment.

This international placement was divided into two distinct periods:

- a one-week placement in Rome at the DGAI (*Direction Générale de l'Activité d'Inspection* - Directorate General for Inspection Activities). During this week we were able to become acquainted with the organisation of Italian labour administration. We also attended a course presenting the main aspects of Italian labour legislation and the procedures within the framework of which inspection activities are carried out.
- a one-week placement at the Territorial Labour Directorate in Milan. During this period we were able to accompany a number of labour inspectors and police officers in the field to observe their actions in practice.

### ITALIAN LABOUR INSPECTION IN A FEW DATES

1904: establishment of Italian labour inspection through a convention with France concerning Italian workers.

1906: the first body of provisional inspectors was set up, endowed with a specific operational budget.

1912: law making official the existence of Italian labour inspection.

Throughout its history, Italian labour inspection was to be incorporated in different ministries such as industry, economy and even health. It now comes under the authority of the Ministry of Labour and Social Policies.

As in France, the first rules and legislation concerning labour were based on the Napoleonic code. A worker is considered to be the weaker party to a contract and this is a protective right.

## **¶ GENERAL ORGANISATION OF DEPARTMENTS**

Ministry of Labour and Social Policies



### **General Directorate for Inspection Activities (DGAI)**

Function of coordinating inspection policy and responding to questioning from trade union and employers' organisations.



### **18 Regional Labour Directorates (DRL)**

Functions of financial management and the inspection programme.



**74 Territorial Labour Directorates (DTL) and 101 labour inspection units** with police officers.

**A presentation focusing on four points will illustrate the specific features of Italian labour inspection:**

#### **V. MULTIPLICITY OF INSPECTION BODIES**

A number of separate bodies can indeed be found:

##### **¶ Labour Inspectors: attached to the Ministry of Labour**

- "Ordinary" labour inspectors (3300 officers) responsible for labour legislation (monitoring compliance with legislation, collective agreements and employment contracts).
- Labour inspection engineers responsible for health and safety regulations on building sites.
- Labour inspection police officers (400 officers). These are police officers specialising in labour legislation. They are responsible for labour legislation and health and safety regulations on building sites.

**¶ Inspectors from Local Health Agencies (ASL), attached to the regions. They are responsible for occupational health and safety.**

**¶ Inspectors from the National Social Security Institute (INPS) and the Italian Workers' Compensation Authority (INAIL) which are provident and social security bodies. They are responsible for monitoring payment of social security contributions.**

All these bodies use a **shared information system** making it easier to monitor and share information, in particular concerning the fight against illegal work.

In Italy, all Judicial Police Officers, even those who do not specialise in labour legislation, can take down a statement (of findings) in labour legislation.

#### **VI. ORGANISATION OF INSPECTION ACTIVITIES IN THE TERRITORIAL LABOUR DIRECTORATES**

**¶ Inspections are triggered off in two ways:**

- **applications for intervention** (RI): these are alerts and complaints received at the inspectorate from an identified employee or a union.
- **scheduled inspection visits** (VIP): these are targeted campaigns planned by the national echelon following negotiations with the local echelon.
- **Spot checks:** These are inspections which inspectors decide to do on the spot if a scheduled inspection cannot be carried out.

Heads of department distribute alerts to the various inspectors according to branch of activity. Inspections are scheduled in a calendar. They are systematically conducted by two inspectors. The working week is divided up as follows: three days are allotted to inspecting businesses, two days are allotted to administrative tasks, to receiving the public and to arbitration between employees and employers.

#### **☒ An inspection must comply with compulsory stages:**

During an on-the-spot inspection, inspectors must draft a preliminary inspection report and must give a copy of it to the employer. They check all identification papers and interview individually all or a sample group of employees.

They also inspect various documents placed at their disposal such as the single employment ledger (*Libro Unico del Lavoro*, LUL) or pay slips.

On their return to the office, they may draft an interim report with a request that the company should provide any documents that could not be consulted on the premises.

The procedure ends with the single report being drafted which summarises, for example, the documents inspected, the employees interviewed and the breaches recorded. If the inspection reveals no irregularities, a certificate of compliance can be issued.

## **VII. RESPONSIBILITIES OF THE LABOUR INSPECTORATE**

During our placement, we were more interested in the responsibilities of ordinary labour inspectors which are as follows:

#### **☒ To provide employees and employers with information about labour legislation issues**

#### **☒ To monitor legislation**

- Combating undeclared work
- Combating illegal work (irregular recruitment of a person from outside the Community, non-compliance with prohibitions concerning women or children)
- Combating irregular work (incorrect characterisation of the employment contract)

#### **☒ To monitor employment contracts and collective agreements**

- As far as the latter are concerned, inspectors play an arbitration role (monocratic arbitration) in the event of disputes prior to an appearance before the judge. This mainly relates to disputes about the non-payment of salaries and overtime.

## **VIII. THE POWERS OF LABOUR INSPECTORS**

In 1981, an act was passed decriminalising 90% of the offences falling under labour legislation and they became administrative offences. This change was brought about by congestion in the courts: cases were not being dealt with or were taking far too long to be dealt with. This decriminalisation act was completed in 2004 with the setting up of the DGAI to coordinate labour inspection activities.

Offences are now dealt with in a rapid administrative procedure requiring the employer to regularise the situation and to pay a fine. Nevertheless, some offences relating to health and safety still fall within the criminal domain.

### **The administrative procedure**

**Labour inspectors have a range of powers within this framework:**

- **The power to recharacterise employment contracts** when inspectors find that the actual employment situation does not correspond to the legal characterisation of the contract. This power is enforced in particular if the employer abuses the use of contracts for semi-subordinate work which enable the employer to avoid paying social security contributions.
- **The power to determine financial penalties**, i.e. fines which are imposed as a result of findings. Inspectors list these fines in the single report.
- **The power to suspend the firm's activity** if the number of undeclared workers is higher than 20% of the staff present. Closure of the establishment must take place the following day at midday unless the employer has paid a fine of €1500 in the meantime and has regularised the employee(s). The police or Carabinieri Officers take care of checking whether the business is actually closed.  
Suspension is also possible if the inspector discovers a breach of health and safety, in which case the fine is €2500.

- **Power of a Judicial Police Officer:**

Labour inspectors can enter all businesses. In this respect, obstructing labour inspectors in the performance of their duties is penalised by three to six months' imprisonment and a fine of between €1500 and €6000. The inspector has access to the business and to compulsory documents. Labour inspectors' findings are considered valid until proved otherwise, "*fanno piena prova fina a querela di falso*".

- **The power to sequester documents** concerning illegal work to ensure that they do not disappear.

### **A specific feature of the Italian administrative procedure: *la diffida* (notice)**

This is a fast means of ensuring that matters are brought into compliance and the fine is paid.

Labour inspectors are obliged to offer it to an employer whenever there is still a possibility of achieving compliance. Serving a *diffida* provides the opportunity of reducing the amount

of the fine to be paid by the employer if the latter regularises the situation within the allotted time.

#### **☒ The criminal procedure:**

It has been restricted to specific offences since the 1981 decriminalisation act:

- child labour except for cultural performance activities
- night work for pregnant women
- non-compliance with the duration of maternity leave
- video surveillance (an agreement has to have been signed with trade unions)
- foreign workers with irregular employment status (six months' imprisonment and a fine of €5000 with the employer paying the ticket price for foreigners required to return to their own country)
- occupational health and safety

When the employer has regularised the situation and has agreed to pay a reduced fine, it is still possible to suspend the criminal procedure for certain offences and to allow the employer to have the offence settled by administrative means.

#### **Conclusion**

This highly informative placement enabled us to become acquainted with the historical similarities between our two systems which have nevertheless evolved differently, in response to issues specific to each country. Italy favours transparency of its activities and settling disputes rapidly through an administrative procedure. For its part, France is still attached to the non-specialist nature of the labour inspection function. Both countries are nevertheless confronted with the same issue: illegal work for which common responses are being developed.

[Retour sommaire](#)

### Introduction

Dans le cadre du tronc commun de la formation des inspecteurs du travail dispensée par l'INT un stage international de deux semaines est prévu. Ce stage consiste en une immersion dans une administration du travail étrangère pour en découvrir, son système d'inspection du travail. C'est ainsi que nous sommes quatre inspecteurs élèves à avoir été reçus dans les services d'état de l'inspection du travail Lituaniennes. Ce bref rapport a pour objet de donner notre vision et nos réflexions sur ce que nos hôtes nous ont permis de découvrir de leur système d'inspection. Bien des points communs nous sont apparus au cours de cette étude, notamment que nous parlions de la même chose : la protection de la santé et la sécurité au travail, le respect de l'effectivité du droit, l'appui au dialogue social, et la lutte contre le travail illégal. Pour nos deux pays, Nos missions sont définies par l'article 3 de convention 81 de l'OIT et nous sommes intégrés à l'Union Européenne. Mais si bien des similitudes existent, nous verront que la philosophie, les pratiques et les gestes professionnels peuvent être différents. Il nous a semblé pertinent de repérer les points qui pourraient permettre d'enrichir notre propre système d'inspection.

### La résolution des conflits individuels du travail.

Le code du travail lituanien prévoit un système de résolution des conflits individuels qui peuvent naître de la relation de travail à deux niveaux. La première des solutions proposées consiste en la mise en place d'une commission de résolution des conflits paritaires entre les partenaires sociaux et le second est l'audience devant un tribunal. Tous les conflits cependant ne relèvent pas de cette commission (changement des principales dispositions du contrat de travail, licenciement). Jusqu'à présent, la commission des conflits devait être mise en place à l'initiative de l'employeur dans l'entreprise, mais son efficacité ayant été jugé insatisfaisante par les employeurs et les syndicats, une récente réforme applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2013 a changé son fonctionnement. Désormais la commission de résolution des conflits se tient à l'extérieur de l'entreprise auprès des bureaux locaux de l'inspection du travail et elle est désormais tripartite. En effet, en plus des partenaires sociaux celle-ci se déroule sous la responsabilité du président de la commission fonctionnaire issu de l'inspection du travail. Ses décisions sont prises à la majorité des voix. Une différence marquante avec la France ou le paritarisme est de mise et ou seul le tribunal des prud'hommes est compétent pour traiter de ces conflits et ou l'inspection du travail ne joue aucun rôle. Il est toujours possible à une des deux parties de faire appel de la décision de la commission devant un tribunal. L'intérêt de ce système est de désengorger les tribunaux et de proposer des solutions rapides aux parties concernées en privilégiant la médiation et la conciliation. En France lorsque qu'un conflit surgit et que le tribunal des prud'hommes est saisi, celui-ci doit d'abord proposer une conciliation. Si elle échoue alors l'affaire sera entendue par le tribunal civil et paritaire (deux représentants des employeurs et deux représentants des syndicats de salariés). Lorsque le tribunal des prud'hommes

n'arrive pas à se départager alors l'affaire est renvoyée en départage devant un juge professionnel. Il est possible de faire appel soit de la décision du tribunal soit du départage.

Ce fonctionnement marque une différence importante où l'inspection du travail prend toute sa place dans la résolution des conflits individuels nés de la relation de travail. Cette commission ou l'inspection du travail à un rôle prépondérant s'inscrit dans une logique propre à l'inspection du travail lituanienne. A la différence de la France qui donne des renseignements sur la réglementation du travail, l'inspection du travail lituanienne intervient directement dans la résolution des conflits individuels.

### **Recrutement, compétence et pouvoirs des inspecteurs du travail lituaniens**

**Le recrutement.** Comme en France, les inspecteurs du travail lituaniens sont recrutés à l'issue d'un concours. A l'inverse de la France, les inspecteurs du travail lituaniens ne sont pas généralistes, dans la mesure où l'on peut distinguer 3 branches différentes : les juristes, les ingénieurs, les hygiénistes. La filière étudiée avant de passer le concours déterminera en général la branche de l'inspecteur.

La formation de ces inspecteurs est relativement courte : 420 heures pour les ingénieurs, 324 heures pour les hygiénistes, 290 heures pour les juristes. Elle se divise entre cours théoriques et pratique professionnelle.

**La compétence.** Au contraire de la France où les inspecteurs du travail sont compétents pour vérifier l'application du Code du travail dans les établissements concernés – à savoir, les établissements du secteur privé-, les inspecteurs du travail lituaniens sont compétents dans le secteur privé comme dans le secteur public.

La compétence de ces agents comprend : la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles ainsi que les enquêtes concernant la survenance de ceux-ci, les violations des règles de santé et de sécurité au travail, le respect du droit du travail contenu notamment dans le Code du travail de la République de Lituanie, les autres lois et réglementations relatives à la santé et la sécurité au travail, les relations du travail dans les entreprises, institutions, organisations ou toute autre structure quelques soient la forme, le type de structure ou la nature de son activité.

**Les pouvoirs.** Sur certains points, les pouvoirs des inspecteurs du travail lituaniens ressemblent à ceux des inspecteurs français. Il en va ainsi des recommandations que peuvent adresser un agent de contrôle à un employeur afin que celui-ci se mette en conformité avec la loi et les réglementations applicables : ces recommandations constituent en effet une mesure similaire à la lettre d'observations française. Ils peuvent également dresser procès-verbal à l'encontre d'un employeur qui violerait la réglementation.

Les différences les plus singulières avec notre système sont :

- La possibilité d'interdire l'utilisation d'équipements de travail qui ne seraient pas conformes aux obligations concernant la santé et la sécurité au travail. En France, hormis via une décision du juge des référés qui aurait été saisi suite à l'existence d'un risque sérieux pour l'intégrité physique des personnes, il n'existe pas une telle possibilité pour les agents de contrôle.

- Le pouvoir d'arrêter toute activité qui constituerait un danger à la santé et la sécurité des travailleurs. Pour rappel, en France, un agent de contrôle ne peut arrêter une activité de chantier que lorsqu'il existe un risque de chute de hauteur ou d'ensevelissement, une activité sur un chantier de retrait d'amianté quand celui-ci ne respecte pas la réglementation en vigueur, et une activité pour laquelle il existerait un risque d'exposition à un CMR.
- Enfin la possibilité d'adopter une décision assignant l'employeur à payer une amende, au regard de la violation de la réglementation, au contraire du système français où le juge décide de condamner l'employeur à une amende d'un montant également décidé par lui.

Ces pouvoirs originaux pour notre système d'inspection sont avant tout théoriques. En effet, nous avons pu comprendre lors de nos entretiens avec les agents lituaniens, qu'en pratique, ils ne sont pas si souvent utilisés : l'une des raisons invoquées étant que la loi sur l'inspection du travail prévoit une responsabilité personnelle des inspecteurs du travail (qui peut être engagée dans le cadre de recours contre leurs décisions).

### **L'inspection du travail lituanienne en matière de santé et de sécurité au travail**

L'action des inspecteurs du travail en Lituanie s'effectue dans le cadre du programme national pour la santé et la sécurité au travail. Il leur revient de contrôler l'application de la loi de 2003 relative à la sécurité et la santé au travail qui s'applique au secteur public mais non aux travailleurs indépendants.

Les inspecteurs du travail lituaniens se différencient des inspecteurs du travail français en ce qu'ils ne sont pas généralistes. En effet, les inspecteurs qui contrôlent le respect des règles en matière de santé et de sécurité sont spécialisés en la matière ; on les appelle les hygiénistes. D'autre part, des ingénieurs sont spécialisés dans les matières techniques comme les machines.

Les inspecteurs du travail spécialisés en matière de santé et de sécurité au travail ont pour mission d'enquêter suite aux accidents de travail et lorsqu'une maladie professionnelle est déclarée. Chaque accident du travail qui entraîne pour le salarié un arrêt de travail égal ou supérieur à un jour doit être signalé à l'inspection du travail qui tient un registre de ces accidents, servant notamment à alimenter les données d'Eurostat. Les accidents mineurs font l'objet d'une enquête menée par une commission bipartite composée de l'employeur et de représentants des salariés. Les enquêtes concernant les accidents graves et mortels sont menées conjointement par l'inspecteur du travail, l'employeur et les représentants des salariés dans un délai de 20 jours ouvrés. Il revient à l'inspecteur du travail lituanien comme à l'inspecteur du travail français de collecter des preuves afin de déterminer les causes et les circonstances de l'accident de travail ou de la maladie professionnelle et de proposer des mesures visant à en éliminer les facteurs générateurs afin d'éviter la survenance d'un nouvel accident.

**La formation obligatoire des employeurs en matière de santé et sécurité au travail,** obligation inconnue du droit français, constitue une particularité intéressante du droit du

travail lituanien. Ainsi, en Lituanie, les connaissances de tout employeur ou de son représentant en matière de santé et de sécurité au travail doivent être obligatoirement testées avant le commencement de l'activité de l'entreprise, puis au moins tous les 5 ans ensuite. Certains employeurs, en vertu de leur qualification ou de leur expérience professionnelle, syndicale ou associative, échappent à cette obligation. Dans les petites entreprises, l'employeur doit assurer lui-même la prévention en matière de santé et de sécurité au travail. Dans les plus grandes entreprises, l'employeur doit recourir aux services d'un spécialiste certifié. Des représentants de l'inspection du travail font partie de la commission délivrant la certification. Cette obligation, qui paraît très opportune, de recourir à un spécialiste de la sécurité, n'existe en France que dans le cadre de la coordination de chantier, lorsque plusieurs entreprises sont amenées intervenir sur une même opération. Dans toutes les autres matières, la mise en place de la prévention en matière de santé et de sécurité au travail par l'employeur français n'est pas réglementée.

**Le point focal lituanien de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail** est assuré par l'inspection du travail lituanienne. Le point focal lituanien est particulièrement actif dans le but de promouvoir une véritable culture de prévention en matière de santé et de sécurité au travail. Il coordonne le réseau d'informations lituanien sur la sécurité et la santé au travail, qui comprend les organisations de travailleurs et d'employeurs, les institutions scientifiques et publiques et les organismes qui mettent en œuvre la politique nationale en matière de santé et de sécurité au travail.

#### **L'inspection du travail lituanienne dans la lutte contre le travail illégal :**

Au sein de l'inspection du travail lituanienne, les agents de contrôle sont spécialisés, l'une de ces spécialisation est le travail illégal, ainsi des groupes permanents ont été institués au sein de chaque unités territoriale de l'inspection du travail. Ces agents qui sont une cinquantaine sur l'ensemble du pays sont pour l'immense majorité des juristes. A leurs côtés, pas moins de 5 corps de contrôle participent à la lutte contre le travail illégal en Lituanie. Au corps d'inspection du travail, s'ajoutent ceux du service d'investigation des crimes financiers et des forces de polices (rattachés au Ministère de l'Intérieur), les inspecteurs des taxes nationales et des assurances sociales (respectivement rattachés au Ministère des Finances et des Assurances Sociales)<sup>1</sup>. Ce n'est que récemment que la Lituanie s'est dotée d'une définition officielle du travail illégal dans son Code du Travail, l'article 98 qui définit la notion de travail illégal est issu d'une loi du 4 juin 2002.

Avant d'analyser et de mettre en perspective le rôle de l'inspection du travail lituanienne en matière de travail illégal, il est nécessaire de procéder à quelques précisions terminologiques. Le code du travail français, à travers son article L8211-1, opte pour une définition extensive de la notion de travail illégal. Celle-ci comprend les infractions de travail dissimulé, de marchandage, de prêt illicite de main d'œuvre, d'emploi d'étrangers sans titre

---

<sup>1</sup> En 2011, les agents de police restent les principaux acteurs de cette politique en identifiant près des 2/3 des infractions, les inspecteurs du travail sont les plus actifs à leur suite en relevant 28% des infractions, les autres partenaires ayant un rôle marginal dans la détection de ce délit.

de travail, de cumuls irréguliers d'emplois et de fraude ou fausse déclaration organismes sociaux. En revanche la législation lituanienne ne retient que 4 acceptations. Les trois premières nous sont familières et constituent ce que nous appelons le travail dissimulé. Le droit lituanien, dans des conditions voisines des nôtres réprime le travail dissimulé par dissimulation d'activité et par dissimulation d'emploi salarié. Le code du travail lituanien y ajoute la notion de travail dans une entreprise dont l'objet social est illégal en faisant un délit de travail illégal là où la France y tire un motif de nullité absolue du contrat de travail. Le droit lituanien ignore ainsi les notions de prêt illicite de main d'œuvre, de marchandage et de cumuls irréguliers d'emplois.

Une autre différence notable de législation est que le droit lituanien prévoit la possibilité de l'imputabilité de l'infraction aux salariés eux-mêmes en temps que co-auteurs de l'infraction. De ce fait les agents de contrôle sont souvent confrontés à des salariés qui tentent de fuir les lieux de travail à la vue de l'arrivée de l'inspection du travail. Ces agents se retrouvent alors démunis car n'ayant pas les pouvoirs de police d'interpellation des dits salariés, ce qui ne facilite pas le recueil de preuve visant à démontrer l'existence des éléments constitutifs de l'infraction.

## Conclusions

Si différentes que soient les pratiques, les priorités d'action, les moyens juridiques, nous avons avant tout été frappés par nos ressemblances. Preuve d'un droit social de plus en plus façonné par les règlements et directives européennes. Mais au-delà de ça, nous avons perçu une conviction, un engagement, qui nous est commun, celui que le métier d'inspecteur du travail n'est pas un métier comme les autres. C'est un métier au cœur des enjeux sociaux et économiques d'un pays, à l'est comme à l'ouest de l'Europe. C'est faire le vœu de lutter pour la « qualité des conditions de travail et la protection des travailleurs », c'est une mission difficile, mais c'est celle que l'Organisation Internationale du Travail confie à tous les inspecteurs, et que chacun tente de saisir au mieux, jour après jour, dans 354 pays de par le monde.

[Retour sommaire](#)

## LITHUANIA

### Introduction

A two-week international training course is provided for within the framework of the core curriculum for the training of labour inspectors given by the INT. This training course consists of immersion in a foreign labour administration in order to find out about its system of labour inspection. We four trainee inspectors were thus welcomed into the Lithuanian State Department for Labour Inspection. This brief report is intended to give our views and thoughts following this opportunity to learn about the Lithuanian inspection system made possible by our hosts. We became aware of many common points during this study, in particular the fact that we are all concerned with the same issues: protection of health and safety at work, effective compliance with the law, support for social dialogue and the fight against illegal work. Both countries are Members of the European Union and the duties of their labour inspectors are defined by article 3 of ILO convention no. 81. However, although there are many similarities, there are also some differences in philosophy, practice and professional approaches, as we will see. It appears pertinent to highlight the points that might allow the enhancement of our own inspection system.

### The settlement of individual labour disputes

The Lithuanian Labour Code provides for a two-tier system for the resolution of individual disputes arising from employment relations. The first of the solutions put forward consists of the setting up of an equi-representational committee for the resolution of disputes between the social partners; the second is the hearing of disputes before a tribunal. However, not all disputes come within the competence of such committees (amendment of the main provisions of employment contracts, dismissal/lay-offs). Until the present, disputes committees could only be put in place within companies at the employer's initiative. The effectiveness of these committees having been judged unsatisfactory by employers and trade unions alike, their mode of operation has been changed by a recent reform, applicable from 1<sup>st</sup> January 2013. Henceforth, dispute resolution committees will meet outside of the companies concerned, at the local offices of the labour inspectorate. They will also be tripartite. Indeed, in addition to the social partners, committee meetings will take place under the chairmanship of officials from the labour inspectorate. Their decisions will be taken by majority vote. This constitutes a major difference as compared with France, where equi-representational union-employer negotiation is standard practice and industrial tribunals (*tribunal des prud'hommes*) alone have jurisdiction to deal with disputes, the labour inspectorate not playing any role. It is always possible for a legal appeal to be made by one of the two parties against decisions by such committees. The system offers the advantage of freeing up the courts and proposing rapid solutions to the parties involved, while giving priority to mediation and conciliation. In France, when disputes arise and cases are brought before industrial tribunals, the latter firstly propose conciliation. If conciliation fails, cases are then heard by a civil and joint tribunal (two employers' representatives and two representatives of the employees' trade unions). When the industrial tribunal does not succeed in reaching an agreement cases are then referred to a professional judge for adjudication. Such rulings by tribunals or adjudications may be appealed against.

This mode of operation constitutes a major difference as compared with the far-reaching role played by the Lithuanian labour inspectorate in the settlement of individual disputes arising from employment relations. These committees in which the labour inspectorate has a predominant role are part of an approach that is specific to the Lithuanian labour inspectorate. Unlike the French labour inspectorate, which provides information about labour regulations, the Lithuanian labour inspectorate takes direct action in the settlement of individual disputes.

### **Recruitment, competence and powers of Lithuanian labour inspectors**

**Recruitment.** As in the case of France, Lithuanian labour inspectors are recruited after a competitive examination. Contrary to France, Lithuanian labour inspectors are not generalists, insofar as three different fields of specialisation can be distinguished: jurists, engineers and hygienists. In general, the field of specialisation is determined by the course of study followed by the inspector prior to taking the competitive examination.

The inspectors receive training for a relatively short period of time: 420 hours for engineers, 324 hours for hygienists and 290 hours for jurists. The training is divided between theoretical courses and professional practice.

**Competence.** Unlike France, where labour inspectors have authority to verify the application of the Labour Code in the establishments concerned – i.e. in private sector establishments – Lithuanian labour inspectors have authority in both the private and public sectors.

The scope of the officials' competence includes: the prevention of industrial accidents and occupational diseases as well as inquiries into occurrences of the latter, breaches of work health and safety rules, compliance with the labour law contained, in particular, in the Labour Code of the Republic of Lithuania and the other acts and regulations concerning health and safety at work, employment relations in companies, institutions, organisations and any other body whatever its form, its type of organisation and the nature of its activity.

**Powers.** On certain points, Lithuanian labour inspectors' powers resemble those of French inspectors. This is the case with regard to the recommendations that inspectors are able to present to employers, calling for the latter to bring themselves into compliance with applicable law and regulations: indeed, these recommendations constitute a measure similar to the French letter of observations (*lettre d'observations*). They can write out statements of offence against employers that breach regulations.

The most striking differences as compared with our system are as follows:

- The possibility of prohibiting the use of work facilities that do not comply with obligations concerning health and safety at work. In France, inspectors have no such possibility in the absence of a ruling made, due to the existence of a serious risk for the bodily security of persons, by a judge with power to hear urgent applications.
- The power to halt any activity that may constitute a danger to the health and safety of the workers. It should be recalled that, in France, inspectors can only halt worksite activities that involve risks of falls from a height or burial, activities on asbestos removal worksites when the latter do not comply with the regulations in force, and activities involving risks of exposure to CMRs (carcinogenic, mutagenic and reprotoxic

substances).

- Finally, the possibility of issuing orders to employers to pay fines for breaches of regulations, which is the opposite of the French system where both the decision to issue fines to employers and their amount is decided by a judge.

However, these powers, which appear very novel as compared with our system of inspection, are above all theoretical. Indeed, during our interviews with Lithuanian inspection officials, we were led to understand that, in practice, they are seldom used: one of the reasons mentioned being that the law on labour inspection provides for the personal liability of labour inspectors (which may be invoked within the framework of legal appeals against their decisions).

### **The Lithuanian labour inspectorate with regard to health and safety at work**

Actions by labour inspectors in Lithuania are carried out within the framework of the national programme for health and safety at work. They are responsible for inspecting the application of the Act of 2003 concerning Health and Safety at Work, which applies in the public sector but not to self-employed people.

Lithuanian labour inspectors differ from French labour inspectors in that they are not generalists. Indeed, the inspectors who check compliance with rules concerning health and safety are specialists in the matter; they are referred to as hygienists. Furthermore, engineers are specialised in technical matters such as machines.

Labour inspectors specialised in the field of health and safety at work are responsible for holding inquiries after industrial accidents and when occupational diseases are declared. Each industrial accident which leads to sick leave for the employee of equal to or greater than one day has to be reported to the Labour Inspectorate, which keeps a register of these accidents that is used, in particular, for the provision of data to Eurostat. Minor accidents are subject to an inquiry conducted by a bipartite committee composed of the employer and employees' representatives. Inquiries concerning serious and fatal accidents are jointly conducted by the labour inspector, the employer and the employees' representatives within a deadline of 20 working days. Like French labour inspectors, Lithuanian labour inspectors are responsible for collecting evidence in order to determine the causes and circumstances of industrial accidents and occupational diseases, and for putting forward measures aimed at eliminating the causes thereof, in order to avoid the occurrence of new accidents.

**Compulsory training of employers with regard to health and safety at work**, an obligation which is unheard of under French law, constitutes an interesting special feature of Lithuanian labour law. Thus, in Lithuania employers or their representatives undergo compulsory testing of their knowledge on health and safety at work prior to the commencement of any business activity, and every five years thereafter. Some employers, by virtue of their qualification or professional or trade union experience, or experience of associations, are not subject to this obligation. In small companies, the employers themselves are responsible for organising preventive measures with regard to health and safety at work. In larger companies, employers have to make use of the services of certified

specialists. Representatives of the Labour Inspectorate are included in the committee that issues the latters' certification. This obligation to make use of the services of safety specialists appears very pertinent, but only exists in France within the framework of worksite coordination, when several companies are involved in action on the same operation. In all other areas, the putting in place of preventive measures with regard to health and safety at work by French employers is not regulated.

**The Lithuanian Focal Point of the European Agency for Safety and Health at Work** is organised by the Lithuanian Labour Inspectorate. The Lithuanian Focal Point is particularly active with a view to promoting a real culture of prevention in matters of health and safety at work. It coordinates the Lithuanian Information Network on Health and Safety at Work, which includes workers' and employers' organisations, scientific and public institutions and the bodies which implement national policy in matters of health and safety at work.

#### **The Lithuanian labour inspectorate and the fight against illegal work:**

Inspection officials are specialised within the Lithuanian labour inspectorate. One such specialisation is illegal work. Accordingly, permanent groups have been set up within each of the labour inspectorate's regional units to deal with this issue. The vast majority of these inspectors, of whom there are about fifty in the country as a whole, are jurists. Alongside them, no fewer than five inspection bodies contribute to the fight against illegal work in Lithuania. In addition to the labour inspectors, the department for the investigation of financial crime and the police forces (attached to the Interior Ministry) and the inspectors of national taxes and social insurance (respectively attached to the Ministries of Finance and Social Insurance)<sup>2</sup> are involved on this issue. Lithuania has only recently established its official definition of illegal work in its Labour Code, article 98 of which defines the notion of illegal work, as a result of an Act of 4<sup>th</sup> June 2002.

Before analysing and putting the role of the Lithuanian Labour Inspectorate with regard to illegal work into perspective, some terminological details need to be clarified. The French Labour Code, by means of its article L8211-1, opts for a wider definition of the notion of illegal work. The latter includes the offences of undeclared work, illegal subcontracting of labour whereby the worker receives less than a fair wage, unlawful loan of workers, employment of foreigners without work permits, irregular concurrent holding of jobs and fraud and fraudulent declarations to social security bodies. Lithuanian law on the other hand only acknowledges four meanings. The first three are familiar and constitute what we refer to as undeclared work. Under conditions comparable to our own, Lithuanian law cracks down on undeclared work carried out by means of concealment of business activity and

---

<sup>2</sup> In 2011, police officers remained the principal implementers of this policy, having identified almost two thirds of offences; labour inspectors were the next most active group having detected 28 % of the offences, the other partners having a marginal role in the detection of this offence.

concealment of paid employment. The Lithuanian Labour Code adds thereto the notion of work in companies whose business is illegal, while making this an illegal work offence, whereas in France this constitutes grounds for the total nullity of employment contracts. The notions of unlawful loan of workers, illegal subcontracting of labour whereby the worker receives less than a fair wage and irregular concurrent holding of jobs are thus unknown under Lithuanian law.

Another significant difference in legislation is that Lithuanian law provides for the possibility of offences being imputed to the employees themselves, as having jointly committed the said offences. For this reason, inspecting officials are often faced with attempts by employees to escape from the workplace at the sight of the Labour Inspectorate's arrival. These inspectors then find themselves helpless, since they do not have police powers to take the said employees in for questioning. This certainly does not facilitate the gathering of evidence, with a view to proving the existence of the constitutive elements of breaches of the law.

## Conclusions

Despite differences in practices, priorities of action and legal means, the similarities between France and Lithuania made the greatest impression upon us; proof of the increasing degree to which welfare law is shaped by European regulations and directives. However, beyond this, we felt an awareness of a common conviction and commitment, that the profession of labour inspector is not just an occupation like any other. It is a profession which is at the heart of a country's socio-economic issues, in Eastern and Western Europe alike. It means resolving to fight for the "quality of working conditions and the protection of workers". It is a difficult role, but it is the task that the International Labour Organisation entrusts to all inspectors, and that each of them tries to fulfil to the utmost, day after day, in 354 countries throughout the world.

[Retour sommaire](#)

## PAYS-BAS

Nous tenons tout d'abord à remercier chaleureusement nos différents hôtes pour l'accueil qu'ils nous ont réservé et le temps qu'ils nous ont consacré lors de notre stage aux Pays-Bas. Un remerciement particulier va à notre référent Joost Cuijpers pour sa gentillesse et sa disponibilité.

Le stage s'est déroulé en plusieurs phases et dans plusieurs lieux entre le 15 et le 25 octobre 2012. A la Haye puis Utrecht, nous avons pu visiter le ministère et rencontrer des agents de différents services et pôles : « analyse des risques », « penal law enforcement », « salaire minimum », « santé et sécurité »... Nous avons ensuite eu l'occasion de nous rendre sur un chantier à Eemshaven et de participer chacune, à Den Bosch ou Groningen, avec un inspecteur différent, à une journée de contrôle dans des secteurs diversifiés : métallurgie, bois, .... Enfin, nous avons participé à un contrôle collectif avec les inspecteurs spécialisés dans le « travail illégal » dans le secteur des serres agricoles.

Les Pays-Bas sont un petit pays (41500 km<sup>2</sup>) de 16,5 millions d'habitants. 8 millions salariés y travaillent. Les inspecteurs sont, depuis peu, formés dans une école spécifique.

Ce stage nous a permis de découvrir un système parfois similaire, parfois différent de celui que nous connaissons en France, tant au niveau de l'organisation que des pratiques professionnelles ou encore du champ d'intervention de l'inspection.

### **I. L'organisation de l'inspection du travail**

L'organisation de l'inspection du travail au Pays-Bas est influencée par la taille du pays. Elle peut être dépeinte à partir de trois traits principaux : une spécialisation des inspecteurs du travail, une planification des actions de prévention et de contrôle à l'échelle nationale, et des actions de terrain encadrées par un chef d'équipe et appuyées par des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Les inspecteurs du travail de Pays-Bas sont **spécialisés** selon trois champs d'intervention :

- l'hygiène/ sécurité et le temps de travail
- le travail illégal et la rémunération
- les risques majeurs (type SEVESO)

Cette spécialisation se double d'une répartition entre les secteurs traditionnels de l'économie (agriculture, services, industries et secteur de la construction) pour ce qui relève du premier domaine uniquement.

Certains sujets font l'objet d'une attention particulière, soit parce qu'ils sont considérés comme des domaines d'intervention prioritaires, comme le travail illégal, soit parce que les infractions nécessitent des investigations approfondies ou une force de frappe spécifique, comme par exemple la traite des êtres humains.

L'organisation du travail sur l'ensemble du pays se base sur une **planification des actions** au niveau national. La planification trouve ses origines dans une **analyse de risques** pour définir les thématiques ou les secteurs d'activité qui représentent les niveaux de risque les plus élevés. Cette analyse permet donc de définir des actions prioritaires, et d'affiner

l'identification des risques dans un secteur particulier. La stratégie de contrôle sur l'ensemble du territoire est harmonisée. Elle consiste à cibler quelques problématiques au sein d'un champ d'intervention, à communiquer sur l'action de l'inspection du travail en amont pour inciter à la prévention en lien avec les branches professionnelles, puis à contrôler les entreprises réputées les plus déviantes.

Parallèlement aux actions collectives, les inspecteurs du travail interviennent également en réaction aux **plaintes des salariés** et suite aux **accidents du travail** graves. Les signalements sont centralisés dans un **centre d'appel unique** pour l'ensemble du pays, qui relaie ensuite l'information à l'équipe d'inspecteurs du travail compétente pour intervenir.

Une fois les priorités définies, les actions collectives sont impulsées sur l'ensemble du territoire : une **liste d'entreprises** à contrôler est établie. Elle est ensuite répartie entre les inspecteurs du travail, qui procèdent aux contrôles dans les entreprises ciblées, et sur les points de droit préétablis en amont. Les inspecteurs du travail sont organisés par **équipes**, chacune d'elle étant encadrée par un *team manager*.

Les agents de contrôle travaillent depuis leur domicile et pratiquent le **télétravail**. Le **système informatique** mis en place pour l'ensemble du corps de l'inspection du travail est perfectionné et efficace. Il permet à chacun de rechercher l'historique des interventions dans une entreprise, et les agents s'appuient sur le système informatique pour remonter les informations et pour rédiger les suites aux contrôles. Ce fonctionnement permet d'alimenter la base de données sur les entreprises, de faire le lien avec le prochain inspecteur qui se rendra dans l'entreprise, et de vérifier la pertinence de l'analyse des risques initiale ou de détecter de nouveaux risques. Enfin, on retrouve cette organisation dématérialisée dans le recours à des **traducteurs à distance** avec lesquels les agents de contrôle peuvent entrer en contact très rapidement dans le cas de difficultés de communication avec des salariés étrangers.

Cette organisation, qui amène certains inspecteurs du travail à se qualifier de *lonely hunter*, a un impact sur les pratiques professionnelles que nous avons pu observer en suivant les agents dans six actions de contrôles différentes.

## **II – Les pratiques professionnelles et le champ d'intervention de l'inspection du travail**

### **1) Les contrôles de l'inspection du travail**

#### **a) L'objet des contrôles**

Nous avons observé que l'inspection du travail hollandaise concentre ses interventions sur un nombre limité de thématiques, différemment de l'inspection du travail française. Ceci fait écho à la place importante laissée aux partenaires sociaux et à la négociation collective en Hollande et à la limitation de l'intervention étatique sur les questions de travail et d'emploi.

Pour commencer, les **relations collectives de travail** ne font pas partie des prérogatives des inspecteurs du travail. Le respect des attributions des représentants des salariés, l'organisation des élections, l'absence d'entrave au bon fonctionnement des IRP, etc. n'ont pas à être contrôlés. Les IRP et les syndicats sont supposés être suffisamment armés pour défendre leurs propres intérêts par la négociation ou le cas échéant devant le juge. Par ailleurs, les inspecteurs ne sont pas tenus par les **conventions collectives** et les accords

d'entreprise. Seule l'application de la loi doit être contrôlée<sup>3</sup>. En outre, l'inspection n'intervient que de manière très limitée sur les infractions relatives à la **relation individuelle de travail**. Par exemple, le contrôle en matière de **temps de travail** est très restreint. Les inspecteurs n'interviennent pas d'initiative sur cette thématique mais seulement sur saisine d'un salarié ou d'un syndicat, ce qui arrive rarement. En ce qui concerne la **rémunération**, la compétence des inspecteurs du travail se limite au contrôle du respect des salaires minimums légaux<sup>4</sup>. Tout ce qui concerne le paiement des heures supplémentaires, des congés payés, les primes, etc. est renvoyé au juge civil. Notons également que le respect du salaire minimum *mensuel* est suffisant pour que les employeurs ne soient pas inquiétés par les agents de l'inspection. Le contrôle de la durée du travail étant de la compétence des inspecteurs OSH, ils ne mettent pas en relation durée du travail et salaire pour vérifier le respect du *salaire minimum horaire*, ce qui nous a quelque peu surprises.

En définitive, l'inspection du travail hollandaise intervient à minima sur tout ce qui peut être réglé par le juge ou pris en charge par les syndicats pour se concentrer sur son cœur de compétence que sont *la santé et la sécurité au travail* et *la lutte contre le travail illégal*. Le champ d'intervention en **santé – sécurité** est aussi large qu'en France. Notons d'ailleurs que la législation, dérivée de directives européennes est quasiment similaire à la nôtre. En revanche, le contrôle du **travail illégal** est plus restreint. Le travail dissimulé est une infraction relevée uniquement par l'équivalent des URSSAF (UWV) tandis que les délits de prêt illicite de main d'œuvre, de marchandage et les infractions relatives aux agences de travail temporaires sont investiguées par des services particuliers du ministère. La seule infraction relative au travail illégal relevée par les inspecteurs est celle d'« emploi d'étrangers sans titre de travail ». Notons que sur cette thématique, les inspecteurs travaillent de manière étroite avec les services de police et les appellent systématiquement dès qu'ils contrôlent des étrangers sans titre de séjour. La lutte contre le travail illégal étant devenue une priorité nationale, beaucoup de moyens y sont consacrés. On constate notamment que les effectifs dédiés au contrôle santé sécurité et ceux dédiés au travail illégal sont quasiment les mêmes, alors que le nombre d'infractions susceptibles d'être constatées est sans commune mesure d'un champ à l'autre.

#### *b) les moyens d'action*

Les pouvoirs des inspecteurs du travail néerlandais sont comparables à leurs homologues français. A titre d'exemple, ils disposent également d'un droit d'entrée dans les entreprises, à toute heure du jour et de la nuit. Les suites pouvant être mobilisées par les inspecteurs du travail néerlandais sont de formes multiples.

Tout d'abord, ils peuvent rédiger des **lettres d'observations**, qui seront soit des lettres d'avertissement (« warning letters ») lorsque l'agent de contrôle souhaite mettre en garde l'employeur sur l'infraction qu'il commet, soit des lettres de stimulation (« stimulating letters ») lorsqu'il s'agit pour l'inspecteur de faire quelques remarques sur l'entreprise mais qu'aucune infraction n'a été commise.

<sup>3</sup> A noter que l'application des conventions collectives est contrôlée par un organisme privé, financé par les partenaires sociaux afin de veiller à l'absence de concurrence déloyale entre entreprises d'un même secteur.

<sup>4</sup> Il est à noter qu'aux Pays Bas, le salaire minimum légal diffère selon l'âge pour les travailleurs de moins de 23 ans. Il peut descendre jusqu'à 30% du salaire minimum pour les jeunes de 15 ans, soit environ 440€ par mois (pour 40h).

Par ailleurs, l'inspection du travail néerlandaise bénéficie d'un pouvoir dont ne dispose pas l'inspection du travail française : la possibilité de délivrer des **amendes administratives**. Ces dernières peuvent être dressées à l'encontre d'un employeur qui enfreint la législation du travail. Leur montant est proportionnel à la taille de l'entreprise ainsi qu'au nombre de salariés concernés par l'infraction. Elles peuvent être renouvelées en cas de récidive de l'employeur et sont des outils très utilisés par les inspecteurs du travail.

En outre, les agents néerlandais disposent d'un pouvoir très puissant : celui d'ordonner la **fermeture d'une partie de l'entreprise**. Les fermetures peuvent être utilisées soit comme mesure conservatoire, afin d'empêcher la réalisation d'un risque, soit comme sanction, afin de punir l'employeur de la commission d'une infraction.

Enfin, alors qu'en France la procédure pénale, à travers le procès-verbal, fait partie des outils classiquement mobilisés par les inspecteurs du travail, aux Pays-Bas l'aspect pénal du travail reste marginal et est généralement confié aux services de police.

L'inspection du travail néerlandaise présente différentes spécificités par rapport à l'inspection du travail française.

Tout d'abord, le système informatique néerlandais permet aux inspecteurs du travail de générer les suites à contrôle à partir des informations préalablement entrées par les agents.

Ensuite, les agents de contrôle ont la possibilité de sanctionner un salarié qui ne respecterait pas la législation du travail. Par exemple, un salarié qui ne respecte pas les consignes de sécurité peut se voir sanctionné par l'inspection du travail. Les salariés sont donc considérés comme étant responsables de leur comportement au sein de l'entreprise.

Enfin, l'inspection du travail néerlandaise communique sur les contrôles qu'elle diligente. En effet, il est d'usage d'avertir les syndicats des entreprises que l'inspection du travail va prochainement procéder à une visite, et ce par souci de transparence. Le but est d'inviter les employeurs à se mettre en conformité avec la législation du travail en vue d'un futur contrôle.

## 2) Les autres outils développés de l'administration

L'administration du travail de Hollande tente de développer d'autres moyens d'action que le contrôle pour améliorer l'effectivité du droit, et notamment du droit relatif à l'OSH. Elle souhaite accompagner davantage les entreprises dans une démarche de prévention. D'une part, des actions spécifiques sont mises en place. Partant d'une analyse des risques propres à chaque secteur, des projets sont mis en œuvre pour faire avancer les branches sur les thématiques définies comme prioritaires. Ces projets sont essentiellement une sensibilisation des organisations patronales, et peuvent également associer d'autres partenaires (autres ministères, écoles professionnelles, etc.). D'autre part, une démarche plus générale de prévention des risques professionnels est impulsée, tentant d'associer étroitement les entreprises. Plusieurs outils ont été créés ; on citera par exemple les « *zelf inspectie* »<sup>5</sup> – que l'on pourrait traduire par auto-inspections –, outils numériques disponibles

---

<sup>5</sup> Les « Zelf inspectie », que l'on pourrait traduire par auto-inspections, sont des outils numériques, disponibles sur le site internet du Ministère du travail, permettant aux entreprises de faire leur propre inspection et de vérifier si les règles de santé et de sécurité sont respectées dans leur entreprise.

sur le site internet du Ministère du travail, permettant aux entreprises de faire leur propre inspection et de vérifier si les règles de santé et de sécurité sont respectées dans leur entreprise, ou encore les « consultants en prévention », consultants à la disposition des entreprises visant à les aider –gratuitement– à améliorer leur prise en charge des risques professionnels. Il semble que l'administration projette de développer ce type d'interventions dans le domaine de la santé-sécurité, convaincue que la bonne volonté des entreprises est un levier important pour améliorer les conditions de santé et de sécurité et est susceptible de pallier au faible nombre d'inspecteurs OSH.

La comparaison entre les deux systèmes d'inspection nous a donc globalement amenées à dégager des avantages et inconvénients au système néerlandais. Le principal avantage repose à notre sens sur le système de sanctions administratives qui permet une réponse rapide et semble-t-il efficace. A l'inverse, on a pris conscience de notre attachement aux côtés généraliste et exclusif de la compétence des inspecteurs du travail français. En effet, une telle approche permet de connaître et maîtriser l'ensemble des thèmes relevant de la section, tant les plaintes que les décisions administratives ou encore les accidents du travail et les contrôles.

Pour conclure, ce stage international aura pour nous toutes été bénéfique et nous aura permis au-delà de la découverte d'un autre système d'inspection de nous interroger sur notre propre système.

[Retour sommaire](#)

## NETHERLANDS

We would first of all like to thank our various hosts warmly for their hospitality and for the time they devoted to us during our placement in the Netherlands. In particular, special thanks go to our contact Joost Cuijpers for his kindness and availability.

The placement took place in several stages and in several places between 15 and 25 October 2012. In The Hague and then in Utrecht, we were able to visit the Ministry and meet officers from different departments and areas of activity: "risk analysis", "penal law enforcement", "minimum wage", "health and safety", etc. We then had the chance to visit a site in Eemshaven and to each take part in an inspection day with different inspectors, in Den Bosch or Groningen, in a range of sectors such as metallurgy, wood, etc. Finally, we took part in a group inspection with inspectors specialising in "illegal work" in the sector of agricultural greenhouses.

The Netherlands is a small country (41,500 km<sup>2</sup>) with 16.5 inhabitants. 8 million workers are employed there. In recent times, inspectors have been receiving training in a special college.

This placement enabled us to discover a system which is sometimes similar to, and sometimes different from the one with which we are familiar in France, in terms of both organisation and working practices or scope of intervention of inspection activities.

### I. Organisation of labour inspection

The organisation of labour inspection in the Netherlands is influenced by the country's size. It can be described on the basis of three main features: labour inspectors' specialisation, planning of prevention and inspection activities at the national level, and field activities managed by a team manager and supported by new information and communication technologies.

Labour inspectors in the Netherlands are **specialised** according to three intervention areas:

- health/ safety and working hours
- illegal work and pay
- major risks (of the SEVESO type)

This specialisation is coupled with distribution between the traditional sectors of the economy (agriculture, services, industries and the building sector) for issues falling under the first area only.

Particular attention is paid to certain issues, either because they are considered to be priority intervention areas, such as illegal work, or because any offences require detailed investigation or a specific strike force, such as, for example, trafficking in human beings.

The organisation of work for the whole country is based on **action planning** at the national level. Planning is based on **risk analysis** to define thematic areas or sectors of activity representing the highest levels of risk. This analysis enables priority actions to be defined and the identification of risks to be refined in a specific sector. The inspection strategy for the whole country is harmonised. It consists in targeting a few issues within an intervention area, communicating about the inspection activity in advance in order to promote

prevention, in cooperation with the professional branches, and then inspecting the businesses known to be the most deviant.

In parallel with collective actions, labour inspectors also intervene in response to **employees' complaints** and following serious **workplace accidents**. Alerts are centralised in a **single call centre** for the whole country, which then transmits the information to the team of labour inspectors authorised to intervene.

Once priorities have been set, collective actions are then given impetus throughout the whole country: **a list of businesses** to be inspected is drawn up. It is then divided up between the labour inspectors, who conduct the inspections in the targeted businesses, on the points of law established in advance. Labour inspectors are organised in **teams**, each of which is managed by a team manager.

Inspection officers work from home and work **remotely**. The **information system** set up for the whole body of labour inspectors is sophisticated and efficient. It enables each person to search the history of interventions carried out in a firm, and officers rely on the information system for bringing up information and for drafting actions to be taken following inspections. This mode of operation makes it possible to enter information about firms in the database, to create a link with the next inspector to visit the business, and to check the relevance of the initial risk analysis or identify new risks. Lastly, this electronic organisation is also found in dealings with **translators working remotely** with whom inspection officers can get into contact very quickly if there are communication difficulties with foreign employees.

This organisation, which causes some labour inspectors to categorise themselves as "lonely hunters", has an impact on the working practices that we were able to observe when we accompanied the officers on six different inspection visits.

## **II – Working practices and scope of intervention of labour inspection**

### **3) Labour inspection visits**

#### **a)      *Purpose of inspections***

We observed that Dutch labour inspection focuses its interventions on a limited number of thematic areas, unlike French labour inspection. This echoes the great importance given to social partners and collective negotiation in Holland and the limitation of state intervention in labour and employment issues.

To begin with, **collective industrial relations** are not part of labour inspectors' prerogatives. Compliance with staff representatives' remit, the organisation of elections, the absence of any obstacles to the smooth operation of staff representative bodies etc. do not need to be inspected. Staff representative bodies and unions are expected to be sufficiently armed to defend their own interests through negotiation or, if need be, before the judge. Moreover, inspectors are not bound by **collective agreements** and company agreements. Only application of the law must be inspected<sup>6</sup>. Moreover, the inspectorate only intervenes to a limited extent in offences related to **individual working relations**. For example, inspection relating to **working hours** is very limited. Inspectors do not intervene in this area on their own initiative but only when called upon to do so by an employee or union, which occurs

---

<sup>6</sup> It should be noted that the application of collective agreements is controlled by a private body, financed by the social partners to ensure that there is no unfair competition between businesses belonging to the same sector.

rarely. As regards **pay**, labour inspectors' authority is limited to controlling compliance with legal minimum wages<sup>7</sup>. All matters relating to the payment of overtime, paid leave, bonuses, etc. are referred to the civil judge. It should also be noted that complying with the minimum *monthly* wage is sufficient for employers not to be troubled by inspection officers. As controlling working hours falls within the remit of Occupational Health and Safety inspectors, they do not link working hours and pay in order to check compliance with the minimum *hourly* wage, and this somewhat surprised us.

Dutch labour inspection in fact intervenes as little as possible in anything that can be settled by the judge or be taken care of by the unions so as to focus on its core competence of *occupational health and safety* and *the fight against illegal work*. The scope of intervention in **health and safety matters** is as wide as it is in France. It should be noted, moreover, that the legislation, which derives from European Directives, is almost the same as ours. On the other hand, controlling **illegal work** is more restricted. Concealed employment is an offence recorded only by UWV (Employee Insurances Implementing Agency), the equivalent of URSSAF (the French Social Security Contribution Collection Office), while offences relating to the unlawful loan of labour, subcontracting and offences relating to temporary employment agencies are investigated by the Ministry's own departments. The only offence relating to illegal work recorded by inspectors is that of "employing foreigners without a work permit". It should be noted that in this thematic area, inspectors work closely with the police services and call them systematically when they control foreigners without work permits. Fighting illegal work having become a national priority, considerable resources are devoted to it. In particular, it was found that the workforce allocated to inspecting health and safety and the staff allocated to illegal work are practically the same, although there is no possible comparison between the numbers of offences likely to be reported within each field.

#### *b) Means of action*

The powers of Dutch labour inspectors are comparable to their French counterparts. As an example, they also have right of entry into businesses at any time of the day or night. The follow-up actions which may be taken by Dutch labour inspectors are of numerous types.

First of all, they can draft **observation letters**, which will either be "warning letters" if an inspection officer wishes to warn an employer against the offence being committed or "stimulating letters" if it is a matter for the inspector of making a few comments about the business without any offence having been committed.

Moreover, Dutch labour inspection has a power which French labour inspection does not have: the possibility of imposing **administrative fines**. The latter may be imposed on an employer who breaches employment law. Their amount is proportional both to the size of the business and to the number of employees concerned by the breach. They may be renewed in the event of the employer committing a subsequent offence and are tools that are regularly used by labour inspectors.

Furthermore, Dutch officers have a very forceful power: that of ordering the **closure of part of the business**. Closures may be used either as a protective measure, in order to prevent a

---

<sup>7</sup> It should be noted that in the Netherlands, the minimum wage differs depending on age for workers under the age of 23. It may go down to 30% of the minimum wage for young people of 15 years old, i.e. about €140 per month (for 40 hours).

risk from occurring, or as a sanction, in order to punish the employer for having committed an offence.

Finally, whereas in France criminal procedure, through the official report, is one of the tools traditionally used by labour inspectors, in the Netherlands the criminal aspect of work remains marginal and is generally entrusted to the police services.

Dutch labour inspection has different features compared to French labour inspection.

First of all, the Dutch information system enables labour inspectors to generate follow-up actions based on data previously entered by officers.

Next, inspection officers are able to sanction an employee who does not comply with labour legislation. For example, an employee who does not comply with safety instructions may be penalised by the labour inspectorate. Employees are therefore considered to be responsible for their behaviour within the business.

Finally, Dutch labour inspection communicates about the inspections that it conducts. It is common practice, for the purposes of transparency, to warn firms' trade unions that the labour inspectorate is shortly going to conduct an inspection. The purpose is to invite employers to achieve compliance with the labour legislation prior to a future inspection.

#### 4) Other tools developed by the administration

The labour administration in Holland is trying to develop means of action other than inspection in order to improve the effectiveness of the law, in particular of the law relating to occupational health and safety. It wishes to provide more support to businesses in adopting a preventive approach. On the one hand, specific actions are being implemented. On the basis of a risk analysis for each sector, projects are being launched to help the sectors to make progress in the thematic areas that have been set as priorities. These projects are mainly to raise the awareness of employers' organisations and may also link other partners (other ministries, vocational colleges, etc.). On the other hand, a more general approach to preventing professional hazards is being promoted which is seeking to involve businesses closely. Several tools have been developed; for example "*zelf inspectie*"<sup>8</sup> – which may be translated as self-inspections –, digital tools available on the Ministry of Employment's website, enabling businesses to carry out their own inspection and to check whether health and safety rules are being complied with in their business, or "prevention consultants", consultants at the disposal of businesses to assist them –free of charge– with improving their management of professional hazards. It would appear that the administration plans to develop this type of intervention in the area of health and safety, convinced that the goodwill of businesses is an important lever for improving health and safety conditions and is likely to offset the small number of occupational health and safety inspectors.

Comparison of the two inspection systems has therefore led us overall to identify the pros and cons of the Dutch system. In our opinion, the main advantage lies in the system of administrative sanctions which provides a fast and apparently effective response.

---

<sup>8</sup> "Zelf inspectie", which may be translated as self-inspections, are digital tools available on the Ministry of Employment's website, enabling businesses to carry out their own inspection and to check whether health and safety rules are being complied with in their business.

Conversely, we became aware of our commitment to the non-specialised and exclusive aspects of French labour inspectors' competence. Such an approach makes it possible to become familiar with and to master all the thematic areas within the section, from complaints to administrative decisions as well as workplace accidents and inspections.

In conclusion, this international placement will have been beneficial for all of us and will have enabled us, in addition to discovering another inspection system, to question our own system.

[Retour sommaire](#)

## POLOGNE

Notre groupe de quatre inspecteurs élèves du travail s'est rendu en Pologne, dans la région de Poméranie Occidentale dont le chef-lieu est la ville de Szczecin. Pendant notre séjour, nous avons eu l'occasion de rencontrer des Inspecteurs du travail de Szczecin et de l'antenne de l'Inspection du travail à Koszalin. Ce voyage a été l'occasion de découvrir le fonctionnement de l'Inspection du travail polonaise et de visiter plusieurs entreprises et chantiers situés dans diverses localités de la région.

La deuxième découverte est celle du positionnement des inspecteurs du travail en Pologne. Alors que les inspecteurs du travail français sont des cadres du Ministère du travail et peuvent à ce titre exercer trois métiers différents (contrôle des entreprises, animation territoriale des mesures liées à l'emploi et le contrôle de l'utilisation des fonds dédiés à la formation professionnelle), l'Inspection du travail polonaise dépend de la chambre basse du Parlement (la Diète) et ses missions concernent uniquement le contrôle des entreprises et la promotion des bonnes pratiques en matière d'hygiène sécurité.

Les services sont organisés de façon hiérarchisée et régionalisée. L'Inspection du travail nationale située à Varsovie chapeaute les seize Inspections du travail régionales. A l'intérieur de ces structures, les inspecteurs du travail sont hiérarchisés en fonction de leur expérience en plusieurs grades : candidats à l'inspection du travail, sous-inspecteurs du travail, inspecteurs du travail junior, inspecteurs du travail, inspecteurs du travail senior, inspecteurs du travail senior spécialisés, inspecteurs du travail senior chef spécialistes, inspecteurs du travail principal, districts labour inspecteurs, inspecteurs du travail en chef.

Les inspecteurs du travail polonais sont recrutés régionalement et par profil. Contrairement à la France où le recrutement se fait par un concours national comprenant plusieurs épreuves écrites et orales, les inspecteurs du travail polonais sont recrutés sur deux entretiens – l'un effectué dans l'Inspection du travail régionale de rattachement, l'autre dans l'Ecole des inspecteurs du travail située à Wroclaw. Les candidats retenus suite à ces entretiens commencent une formation théorique de six mois en alternance (cours à Wroclaw/sessions de révision dans les unités de rattachement). A l'issue de cette première période de formation, ils passent un examen « interne » pour obtenir le grade de sous-inspecteur. Ils commencent alors une deuxième période de six mois pendant laquelle les sous-inspecteurs du travail suivent des inspecteurs du travail expérimentés dans leur travail quotidien et apprennent le geste professionnel en assistant au contrôle et en préparant les suites juridiques à donner. A la fin de cette deuxième période, les sous-inspecteurs du travail passent un autre examen appelé « national » qui leur permet d'accéder au grade d'inspecteur du travail. Ils commencent alors une carrière autonome et sont titularisés au terme d'une période de trois ans.

La plus grande différence entre le système de l’Inspection du travail français et polonais réside probablement dans la spécialisation des inspecteurs du travail polonais. Il est effectivement important dans ce cadre de souligner que le système de l’inspection du travail français est basé sur la compétence géographique tandis que le système polonais est basé sur la compétence technique de l’inspecteur du travail.

Les inspecteurs du travail français sont généralistes et gèrent l’ensemble des problèmes liés aux entreprises de leurs sections (contrôle des conditions de travail, autorisation de licenciement de salariés protégés, contrôle de la durée du travail, de la légalité de l’emploi, médiation en cas des conflits collectifs, etc). Les inspecteurs du travail polonais interviennent quant à eux dans le cadre de leurs spécialisations. Ainsi les conditions de travail dans les entreprises chimiques sont contrôlées par des chimistes, celles de chantiers BTP par des techniciens du BTP, etc.

Par ailleurs, au sein de l’Inspection du travail régionale de Poméranie occidentale, se trouvent plusieurs sections spécialisées, comme la section travail illégal, la section accident du travail, la section renseignement en droit du travail ou la section promotion-prévention. Nous avons notamment été assez impressionnés par les activités de cette dernière section qui mène de nombreuses actions à l’égard de publics très variés. Parmi ces actions, il faut mentionner tout d’abord l’organisation de nombreux concours impulsés au niveau national et visant à promouvoir la démarche de santé et sécurité au travail dans différents types d’entreprises, comme « la Ferme en sécurité », « Excellence en hygiène sécurité » destiné à des petites ou grandes entreprises, ou le concours « le chantier en sécurité ». Le service prévention assure également des cours de droit du travail pour les élèves de lycées professionnels ou des cours (et des supports pédagogiques) pour des enseignants de matières techniques dans des écoles professionnelles.

Trois conséquences découlent de cette organisation de l’Inspection du travail basée sur la compétence technique des agents.

Premièrement, une grande variété des compétences sont représentées dans l’Inspection du travail polonaise, contrairement à la relative uniformité du corps de l’Inspection du travail française comptant une majorité de juristes.

Deuxièmement, les inspecteurs du travail polonais n’ont pas d’entreprises attribuées qu’ils suivent en permanence. Une même entreprise peut donc être contrôlée, par exemple, par un inspecteur spécialisé en traitement de bois pour ce qui est des conditions de travail et par un autre inspecteur du travail pour ce qui est de la durée du travail.

Enfin, troisièmement, la répartition du travail au sein de l’inspection du travail régionale ne va pas de soi, contrairement à la France où, quelle que soit la nature du problème à traiter, une affaire qui concerne une entreprise donnée a toujours le même référent : l’inspecteur du travail compétent géographiquement. C’est pourquoi, en Pologne, les Inspecteurs du travail régionaux, ou leurs adjoints, doivent distribuer les plaintes ou autres demandes aux inspecteurs du travail de leur ressort en fonction de leurs compétences et

leur charge de travail. La hiérarchie assure aussi un suivi régulier des affaires en cours via un programme informatique. Les règles d'intervention sont également posées : par exemple, une plainte doit être traitée dans un délai de 30 jours à compter de sa réception.

Le cadre d'intervention des inspecteurs du travail polonais est donc très différent de celui du système d'inspection français. Chaque inspecteur du travail y intervient dans son domaine de compétence technique.

Les inspecteurs du travail polonais disposent de plusieurs moyens d'action intéressants. Outre le droit d'entrer dans les entreprises, de formuler des observations orales ou écrites à l'égard de l'entreprise contrôlée et de dresser des procès-verbaux destinés à la Justice, moyens qu'on retrouve également dans le système français, les inspecteurs du travail polonais peuvent directement prescrire des amendes et interdire l'exécution de travaux présentant pour des salariés un risque grave et imminent, quelle que soit la nature de ces travaux, contrairement aux inspecteurs du travail français qui ne peuvent arrêter que les travaux présentant un risque grave et imminent résultant d'une chute de hauteur, d'un ensevelissement ou d'une exposition à l'amiante.

Tout comme les inspecteurs du travail français, les collègues polonais interviennent en lien avec d'autres acteurs ayant des compétences connexes. Nous avons pu rencontrer quelques uns de ces interlocuteurs. Nous avons ainsi assisté à une rencontre avec des Gardes Frontières polonais de Swinoujscie qui travaillent de concert avec la cellule travail illégal de l'Inspection du travail de Szczecin. A Koszalin, nous avons rencontré les services de prévention de la Caisse de sécurité sociale agricole (KRUS) qui collabore avec l'Inspection du travail notamment en ce qui concerne la promotion de bonnes pratiques dans le domaine de santé et sécurité au travail auprès des agriculteurs individuels, qui échappent au contrôle de l'Inspection du travail. Au centre pédagogique de l'Office des Eaux et Forêts, nous avons rencontré des agents de cet office qui nous ont présenté la collaboration avec l'Inspection régionale du travail dans le domaine de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles des personnes travaillant dans les forêts, notamment des bûcherons. Enfin, dans l'usine chimique de Police, nous avons rencontré des représentants de l'inspection du travail civique de l'entreprise. A cette occasion, nous avons pu échanger sur les différences qui existent dans nos deux pays dans l'organisation des institutions chargées de l'hygiène-sécurité internes à l'entreprise.

Par ailleurs, le séjour en Pologne a été pour nous l'occasion de découvrir quelques ressemblances et différences dans le droit du travail des deux pays. Les ressemblances, tout d'abord, sont dues en grande partie à l'influence de la législation européenne. Ainsi, dans les deux pays, l'évaluation des risques professionnels est une thématique fondamentale pour l'Inspection du travail. Quant aux différences entre la législation du travail des deux pays, nous avons surtout été frappés par le concept polonais du « contrat civil ». Il s'agit d'un

contrat de prestation qui permet à l'employeur d'échapper en toute légalité aux obligations sociales à l'égard de son salarié, qui n'est pas désigné comme tel mais comme un « prestataire » de services. La légalité de ce contrat est d'autant plus choquante pour un inspecteur élève du travail français que les procès-verbaux de travail illégal en France visent justement à argumenter dans le sens de la requalification d'une prestation de services ne répondant pas aux critères juridiques précis en une prestation de travail (délit de prêt illicite de main d'œuvre, délit de marchandage). Or, les salariés se trouvant dans des situations qui en France donnerait lieu à un procès-verbal de travail illégal, en Pologne échappent tout simplement à tout contrôle venant de l'Inspection du travail.

Une autre différence étonnante est celle de la reconnaissance par l'employeur d'un accident du travail qui est en Pologne un préalable à toute démarche d'indemnisation du salarié victime, alors qu'en France, un accident est présumé accident du travail dès lors qu'il se produit sur le lieu ou à l'occasion du travail.

En dehors de ces découvertes juridiques, nous garderons en mémoire les différentes visites que nos hôtes polonais ont organisées pendant notre séjour. Ces visites professionnelles nous ont permis de cerner les principales activités économiques de la région. Dans ce cadre là, nous nous sommes rendus sur le chantier d'un grand immeuble et sur le chantier d'un port méthanier comprenant la construction d'une digue maritime d'une longueur de 3 km et de deux réservoirs de 50 mètres de haut et de 40 mètres de diamètre (une entreprise pharaonique, l'un des plus grands chantiers d'Europe). Nous avons également pu visiter une petite entreprise, une ferme agricole, une grande entreprise de transformation de poisson (production de filets et de poissons panés), une boulangerie industrielle et une usine de produits chimiques (à Police).

Notre stage international a été très intéressant et instructif grâce à nos collègues polonais que nous remercions encore une fois pour leur investissement et leur accueil chaleureux.

[Retour sommaire](#)

## POLAND

Our group of four trainee labour inspectors went to Poland, to the region of Western Pomerania, of which Szczecin is the capital city. During our stay, we had the chance to meet the Labour Inspectors of Szczecin and of the branch of the Labour Inspectorate in Koszalin. This trip provided an opportunity to find out about the functioning of the Polish Labour Inspectorate and to visit several companies and work sites in various parts of the region.

We also found out about the position of Labour Inspectors in Poland. Whereas French labour inspectors are employed by the Ministry for Labour and may, in this capacity, exercise three different professional activities (inspection of companies, regional organisation of measures linked to employment and auditing the use of funds devoted to professional training), the Polish labour inspectorate comes under the control of the Lower House of Parliament (the *Sejm*) and its duties are solely concerned with the inspection of companies and the promotion of good practices with regard to health and safety.

Its departments are organised according to a managerial hierarchy and by region. The National Labour Inspectorate at Warsaw heads the sixteen Regional Labour Inspectorates. Inside these organisations, the labour inspectors are organised into several different ranks according to their experience: labour inspectorate candidates, sub-inspectors of labour, junior inspectors of labour, labour inspectors, senior labour inspectors, specialised senior labour inspectors, specialist senior chief labour inspectors, principal labour inspectors, district labour inspectors, labour inspectors in-chief.

Polish labour inspectors are recruited regionally and by profile. Unlike in France, where recruitment is made through a national competitive examination including several written and oral parts, Polish labour inspectors are recruited by means of two interviews – one carried out in the regional Labour Inspectorate to which they are posted, the other in the School for Labour Inspectors located at Wrocław. Candidates selected after these interviews begin six months of theoretical training combined with work experience (courses in Wrocław/revision sessions in the units to which they are posted). At the end of this initial period of training, they take an “internal” exam in order to obtain the rank of sub-inspector. The labour sub-inspectors then commence a second six-month period during which they follow experienced labour inspectors in their daily work and learn the ropes of the profession, while assisting in inspections and preparing the legal follow-up measures to be taken. At the end of this second period, the labour sub-inspectors take another exam, referred to as a “national” exam, which allows them to obtain the rank of labour inspector. They then commence an autonomous career and are confirmed in permanent posts at the end of a three-year period.

The greatest difference between the French and Polish labour inspection systems probably lies in the specialisation of Polish labour inspectors. Indeed, in this regard, it is important to emphasise that the French labour inspection system is based upon the geographical competence of different inspectors, whereas the Polish system is based upon the labour inspectors' technical expertise.

French labour inspectors are non-specialised and manage the whole of the problems linked to companies and their branches (inspection of working conditions, authorisation of dismissals of protected employees, inspection of length of working time, legality of employment, mediation in case of labour disputes etc.). For their part, Polish labour inspectors act within their fields of specialisation. Thus working conditions within the chemical industries are inspected by chemists, building and civil engineering work sites are inspected by building and civil engineering specialists and so on.

Moreover, within the Western Pomerania regional Labour Inspectorate, there are several specialised departments, such as the illegal work department, the industrial accidents department, the labour law information department and the promotion-prevention department.

We were particularly impressed by the activities of the latter department, which conducts numerous actions aimed at a very wide range of audiences. Amongst these actions, we should first mention the organisation of numerous competitions promoted at the national level and aimed at encouraging health and safety procedures at work in various types of companies, such as the "Safe Farm" and "Hygiene and Safety Excellence" initiatives aimed at small and large companies, and the "safe work site" competition. The prevention department also organises courses in labour law for students of vocational schools and courses (and teaching aids) for teachers of technical subjects in training colleges.

This organisation of the Labour Inspectorate based upon the technical expertise of its officials has three consequences.

In the first place, a large range of different types of expertise is present within the Polish Labour Inspectorate, contrary to the relative uniformity of the French Labour Inspectorate's body of staff, which includes a majority of jurists.

Secondly, Polish labour inspectors are not assigned to companies that they continuously follow. The same company may therefore be inspected, for example, by an inspector specialised in working conditions with regard to the treatment of wood and by another labour inspector regarding length of hours of work.

Finally, in the third place, the division of work within regional labour inspectorates is not self-evident, in which respect they differ from the case of France where, whatever the nature of the problem to be dealt with, cases which concern a given company are always referred to the same person: the geographically competent labour inspector. In Poland, for this reason, regional Labour Inspectors and their deputies have to allocate complaints and other

applications to various labour inspectors according to their expertise and workloads. The managerial hierarchy also ensures that cases in progress are regularly tracked by means of an IT programme. Rules of action are also laid down: for example, complaints have to be dealt with within a deadline of 30 days from their receipt.

The framework within which Polish labour inspectors act is therefore very different from that of the French system of labour inspection. In the former system each labour inspector acts within their field of technical expertise.

Polish labour inspectors have several significant means of action at their disposal. Apart from the right to enter companies, to set out oral and written remarks with regard to companies inspected and to write out reports for the Courts, means that are also found within the French system, Polish labour inspectors can directly stipulate fines and prohibit the performance of work that involves serious and imminent risks for employees, whatever the nature of the work, unlike French labour inspectors who can only halt work involving the serious and imminent risks of falls from a height, burial and exposure to asbestos.

Like French labour inspectors, their Polish colleagues can take action in liaison with other parties having related areas of competence. We were able to meet some of these agents. We thus took part in a meeting with the Polish Border Guards of Świnoujście, who work in conjunction with the illegal work unit of the Szczecin Labour Inspectorate. In Koszalin, we met the prevention department of the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS) which works with the Labour Inspectorate, in particular with regard to the promotion of good practices in the field of health and safety at work with individual farmers, who do not come within the control of the Labour Inspectorate. We met officials of the Forestry Authority at the latter's educational centre, who made a presentation to us of their joint work with the regional Labour Inspectorate in the field of the prevention of industrial accidents and occupational diseases among people working in the forests, and lumberjacks in particular. Finally, in the chemical factory at Police, we met representatives of the company's civic labour inspectorate. This provided an opportunity for us to engage in exchanges about the differences between our two countries with regard to the organisation of the internal institutions in charge of hygiene-safety within companies.

Moreover, our stay in Poland was an opportunity for us to find out about some similarities and differences in the two countries' labour law. The similarities, in the first place, are to a large extent attributable to the influence of European legislation. Thus, in both countries, the assessment of occupational risks is a fundamental issue in Labour Inspection. As for the differences in labour legislation between the two countries, we were above all struck by the Polish concept of "civil contract". This is a contract for the provision of services which allows employers to escape in complete legality from any social obligations towards their employees, who are not designated as such but are referred to as

“service providers”. The legality of this kind of contract is all the more shocking for French trainee labour inspectors in that statements of offence for illegal work in France are aimed precisely at arguing for the reclassification of ‘provision of services’ that does not correspond to precise legal criteria as ‘provision of labour’ (the indictable offences of illicit loan of workers and illegal subcontracting of labour whereby workers receive less than a fair wage). Yet employees finding themselves in situations, which in France would lead to statements of offence for illegal work, are quite simply not subject to any control on the part of the Labour Inspectorate in Poland.

Another surprising difference is that, in Poland, acknowledgement of industrial accidents by the employer is a precondition before any procedure for the compensation of employees who are victims of such accidents can be commenced, whereas, in France, accidents are assumed to be industrial accidents if they occur at the place or at the time of work.

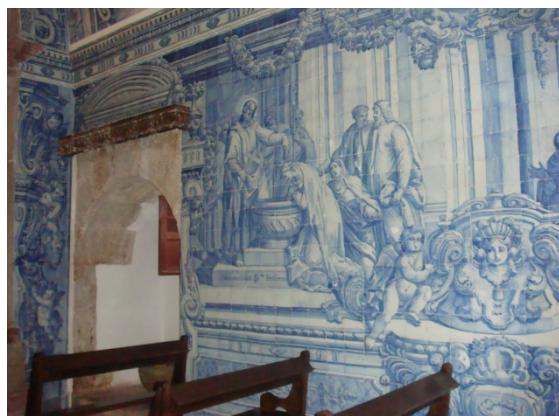
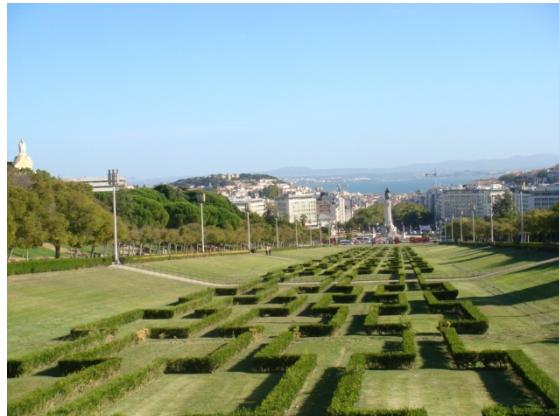
Apart from these legal revelations, the various inspection tours organised by our Polish hosts during our stay will also remain in our memories. These professional inspection tours allowed us to distinguish the region’s principal economic activities. Within this framework, we visited the construction site of a large building and the site of an liquefied gas tanker port, including the construction of a harbour sea wall of 3 km in length and two tanks of 50 metres in height and 40 metres in diameter (a project of grandiose proportions and one of the biggest construction sites in Europe). We were also able to visit a small business, an agricultural farm, a large fish-processing company (production of fillets and breaded fish), an industrial bakery and a chemical products factory (in Police).

Our international training course was very interesting and informative thanks to our Polish colleagues whom we thank once again for their contribution and friendly welcome.

[Retour sommaire](#)

## PORUGAL

### Lisbonne et Setubal



*Annie Bourgeade  
Viviane Belhumeur*

## **REMERCIEMENTS**

Nous souhaitons remercier l'ensemble des intervenants qui nous ont présenté l'inspection du travail du Portugal, non seulement pour la clarté de leurs explications mais aussi leur très grande convivialité, notamment :

Monsieur José Luis FORTE, Inspecteur Général du Travail

Monsieur Luis RODRIGUES, Chef de la Division des Relations Internationales et son équipe

Madame Joana AMORIM , service d'appui à l'activité d'inspection

Madame Isabel CARVALHO, service de planification stratégique

Madame Cristina RODRIGUES, référente campagne RPS

Monsieur Carlos MONTEMOR, inspecteur du travail

Madame Suzana LUZ, DSAAI

Madame Joana GOMES, Bureau de l'OIT à Lisbonne

Madame Ana Bela ANTUNES, GEP

Madame Fernanda ESTEVEZ et Monsieur José MACEDO, DGERT

Madame Clara NEVES, DSAAI

Monsieur Carlos PEREIRA, Directeur DSPSST

Madame Clara PIRES, DID

Madame Maria José LIBERATO, centre CIS/OIT

Madame Rita FERRO, Directrice de l'Unité Locale de Setubal et ses agents, en particulier

Mesdames Anabela MARTINS, Benedita PERNAS, Monsieur Joao TAVARES.

## **INTRODUCTION**

Pays situé à l'Ouest du territoire européen, le Portugal continental couvre un étroit rectangle de 88967 km<sup>2</sup>. La Révolution des œillets en 1974 a mis fin à la dictature salazariste et permis le retour de la démocratie. Son entrée dans l'Europe communautaire en 1986 a accéléré les changements économiques (modernisation, libéralisation) et sociaux (européanisation des modes de vie et de consommation)

Il compte aujourd'hui 10,567 millions d'habitants mais les projections sur la période 2008-2060 concluent au vieillissement de la population avec une augmentation des plus de 64 ans de 19% de 2001 à 2011 et une chute de 22% de la part des jeunes de 15 à 24 ans. Alors que le Portugal fait figure de bon élève en matière d'emploi des seniors (plus de 50%), le taux de chômage des jeunes atteint près de 35%. Avec un taux de chômage de 16% de la population active, la question de l'émigration des populations en âge de travailler redevient une préoccupation nationale.

Par ailleurs, suivant en cela une mutation européenne, l'économie portugaise opère un glissement rapide des secteurs primaire et secondaire vers le tertiaire. Le secteur primaire (agriculture, sylviculture, pêche) n'emploie plus que 10% de la population active contre 45% dans les années 60, du fait notamment de l'effondrement du secteur de la pêche et de la mécanisation agricole. En 2010, le secteur secondaire n'emploie plus que 27% de la population active loin derrière le secteur tertiaire (63%). Le pays est aujourd'hui touché de plein fouet par la crise. Le gouvernement a fait appel à l'aide financière internationale et le pays subit en retour la rigueur des mesures économiques et sociales imposées par la troïka (FMI, banque centrale Européenne, Commission européenne).

C'est dans ce contexte que nous avons découvert le Portugal et son système d'inspection du travail lors de notre stage d'une part au bureau central de l'Autoridades para as Condições do Trabalho (ACT) à Lisbonne et d'autre part à l'unité locale de Setubal à 50 km au Sud de Lisbonne.

Dans ce cadre, nous avons pu observer que le cadre pyramidal de l'IT subissait des mutations(I) et que la pratique des inspecteurs du travail était en évolution du fait de la crise.(II)

## **I - UN CADRE PYRAMIDAL EN MUTATION**

Le Portugal a ratifié les nombreuses conventions de l'OIT, notamment les conventions 81, 129, 155, relative à l'inspection du travail et a ainsi mis en place un système d'inspection. L'inspection du travail au Portugal se décline du niveau central au niveau local, en termes d'organisation, de mission et de planification. Les outils d'appui reflètent aussi cette ligne pyramidale.

### A - l'organisation administrative et les missions

Le ministère de l'économie et de l'emploi comprend plusieurs organismes et parmi ceux-ci, l'**Autoridade para as Condições do Trabalho ( ACT, Autorité pour les conditions de travail)**. Il représente l'échelon central de l'inspection du travail.

Sur le plan de son organisation interne, l'ACT est dirigé par un Inspecteur Général du Travail. Monsieur José Luis FORTE occupe ces fonctions actuellement et nous a accueillies chaleureusement à notre arrivée en stage dans les locaux de l'ACT à Lisbonne. Il est assisté de 2 sous inspecteurs généraux et d'un Conseil consultatif pour la santé et la sécurité au travail. Il supervise les départements d'appui à l'inspection du travail d'une part, à la promotion à la santé et sécurité d'autre part, mais aussi le département de gestion, ainsi que les services déconcentrés.

La politique de rigueur menée par le gouvernement face à la crise économique qui frappe le Portugal n'est pas sans conséquence sur l'organisation de ces services déconcentrés. Les 5 postes de directeurs régionaux ne sont plus pourvus. Par ailleurs, une loi récente de juillet 2012 a réduit de 32 à 18 le nombre des unités locales dépendant de ces régions. Cette dernière mesure, dont les textes d'application restent à venir, nous a semblé être une source d'inquiétude des agents.

Quant aux missions de l'ACT créée le 1<sup>er</sup> octobre 2007, elles sont le résultat de la fusion des compétences de deux organismes antérieurs : l'Inspection Générale du Travail (IGT) et l'Institut pour la Sécurité, l'Hygiène et la Sécurité du Travail (ISHST).

La mission principale de l'ACT consiste donc à promouvoir l'amélioration effective des conditions de travail. Pour ce faire, l'ACT coordonne deux domaines fonctionnels :

- Le contrôle exercé par les inspecteurs du travail dans les unités locales, avec l'appui de l'échelon central ; nous avons pu, dans ce cadre, accompagner des inspecteurs du travail de l'unité de Setubal, et de l'une des unités de Lisbonne dans des actions de contrôle.
- la prévention (promotion de l'amélioration des conditions de travail) sous forme d'information, de conseil, d'aides aux entreprises. C'est la fonction des techniciens de prévention, dans les unités locales. Nous avons à cet égard relevé l'une de leurs actions particulièrement intéressante : la sensibilisation à la santé et à la sécurité au travail des enfants dès 9-10 ans, via le système scolaire, au moyen de films et de chansons.

#### B- La planification et les outils d'appui de l'inspection du travail

La structure pyramidale de l'inspection du travail se traduit aussi par la déclinaison d'objectifs, de priorités définis par les services centraux et applicables par les unités locales.

- Le plan national d'activité, défini annuellement : il fixe des objectifs stratégiques, des programmes d'activités, des projets et des activités. En 2011, l'un des objectifs était la réalisation de 36 000 visites par les 400 inspecteurs du travail. 50 000 ont été faites. Le plan national d'activité 2012 se veut flexible pour s'adapter aux fluctuations de la crise économique. Il comprend 9 projets parmi lesquels le contrôle et la promotion des conditions de travail, le suivi des situations de crise des entreprises...L'ACT, via le département de la planification, suit les projets chaque trimestre.

- Les campagnes nationales : elles répondent à des problématiques nationales, identifiées grâce aux informations recueillies par les agents locaux. A titre d'exemple, l'année 2012 comporte une campagne de contrôle des entreprises privées de gardiennage ainsi qu'une campagne dans le secteur de l'agriculture et de la forêt sur la prévention des accidents de tracteurs.

- Les campagnes européennes : Les risques psycho-sociaux constituent le thème de la campagne européenne 2012. Des inspecteurs référents ont été formés et sont chargés de diffuser l'information aux autres agents de contrôle, en termes d'analyse et de méthodologie d'intervention.

En outre, les services centraux mettent à la disposition des inspecteurs du travail des moyens pour faciliter leurs interventions. Ces outils permettent également au niveau central de disposer d'une vue globale de l'activité de l'inspection du travail, d'établir des statistiques en vue de réorienter les actions, et d'établir le rapport annuel destiné au Bureau International du Travail.

Au cours de notre stage, nous avons notamment eu accès aux outils suivants :

-le logiciel SINAI : c'est une base d'information sur les entreprises contrôlées : effectif, activité, historique des interventions des agents de contrôle... . Par ailleurs, les inspecteurs du travail y enregistrent leurs activités. Ce système est bien utilisé. Il permet aussi le suivi statistique individuel ( au niveau de chaque inspecteur) local ( au niveau de chaque unité) et central.

-la base accidents du travail : c'est un outil d'enregistrement des données concernant les enquêtes menées par les inspecteurs du travail et de statistique en matière d'accident du travail.

-l'intranet: il met à disposition des inspecteurs du travail le code du travail annoté et mis à jour, la jurisprudence, les orientations de l'ACT, une base de données des conventions collectives, des guides techniques, des informations partagées CHRT/KSS...

-le centre de documentation : initialement centré sur le champ de la sécurité, la santé et les conditions de travail pour lequel il est une référence au niveau national, il se diversifie vers le domaine des relations du travail. Il comporte plus de 7 000 références et constitue une aide précieuse pour les inspecteurs du travail, mais aussi pour les chercheurs et les étudiants.

Poursuivant cette présentation de l'inspection du travail portugaise dans son environnement, nous nous attacherons à ses caractéristiques propres à travers sa pratique professionnelle.

## **II - UNE PRATIQUE PROFESSIONNELLE EN EVOLUTION**

Les inspecteurs du travail portugais sont fiers de la dimension généraliste de leur métier qui touche à la fois aux questions des rémunérations, de durée du travail ... mais aussi aux

problèmes de santé au travail(A). Dans la pratique, ils disposent de moyens juridiques et techniques mais doivent ajuster le geste professionnel dans le contexte actuel de crise économique.(B)

#### A- La fonction généraliste de l'inspecteur du travail

Recrutés par concours public à un niveau Bac +4 dans des domaines considérés comme pertinents pour l'exercice de la fonction (droit, ingénierie, architecture, économie, ..) les inspecteurs du travail suivent une formation théorique et pratique de 12 mois. Ils bénéficient d'une formation permanente sur la base des besoins identifiés dans le plan national d'activités et des évolutions législatives.

La compétence de l'inspection du travail s'étend au territoire national ; ainsi un inspecteur en poste à Setubal peut être amené à effectuer des enquêtes et des contrôles à Lisbonne au titre de renfort ou en raison d'une compétence particulière. Les régions autonomes de Madère et des Açores disposent de leurs propres inspecteurs du travail. Par ailleurs, l'inspecteur du travail intervient dans l'ensemble des structures privées des secteurs marchands et non marchands. Son action de contrôle dans le secteur public se réduit au champ de la santé, de la sécurité et des conditions de travail. Elle est aussi limitée en raison de l'absence de pouvoir de sanction.

Le contrôle en entreprise s'exerce suite à une plainte ( action réactive ) mais aussi dans le cadre du plan d'activité national incluant les campagnes nationales ou européennes ( action proactive).

Rattachés à une unité locale mais dépourvus d'une section d'affectation comme dans le système français, les inspecteurs se voient attribuer des interventions par le directeur sur l'ensemble du territoire local. Ainsi, à Sétubal, la directrice Madame Rita Ferro supervise la réception de tous les courriers et documents arrivant à l'Unité et répartit l'activité sur l'ensemble des 13 agents de contrôle en attribuant un ordre d'intervention. Ces derniers disposent ensuite d'une autonomie dans l'organisation de leur travail et dans les suites aux constats effectués. Cependant il est rare qu'un même agent suive une entreprise sur une longue période. Les inspecteurs du travail doivent gérer les priorités(accidents du travail, conflit collectif), faire face à la demande sociale qui est en forte augmentation du fait de la crise(plaintes des syndicats et des salariés eux-mêmes) et remplir les objectifs du plan national. Au cours de ces dernières années, la fréquence d'utilisation de la réquisition de documents (notificaçao de documentos), pour analyse postérieure au bureau, a augmenté.

De plus, l'inspection du travail a une activité informative ; ainsi, à Setubal, tous les jours et à tour de rôle, les inspecteurs reçoivent dans un bureau dédié les personnes qui se présentent pour une demande de renseignements. Par ailleurs, l'ACT dispose d'un point d'information du public au sein des 37 bureaux du citoyen (loja do cidadao) répartis dans tout le pays. Il s'agit du rassemblement, dans chaque grande ville, dans un lieu unique, d'entités publiques ou privées au service du citoyen, telles que le bureau des entrepreneurs, l'institut du registre et notariat, le service des eaux, le service des impôts.... A Setubal, dans cette structure, l'ACT reçoit 50 personnes par jour de 8h à 20h pour des questions liées le plus souvent aux licenciements collectifs, à la modification du lieu de travail, à la cessation du

contrat de travail, au non paiement de salaires...Cette initiative contribue à faciliter l'accès du citoyen aux services les plus courants, du fait de ce regroupement géographique.

### B- Un geste professionnel en évolution

Les inspecteurs du travail interviennent systématiquement en binôme dans les entreprises pour les raisons suivantes : s'assurer une sécurité mutuelle, disposer d'un témoin dans les procédures d'amendes administratives et contribuer à la complémentarité de compétences spécialisées.

En effet, dans le cadre de son activité, l'Inspecteur du travail peut engager des poursuites. Au Portugal, la violation de la législation du travail est qualifiée d'infraction administrative et est assortie d'amendes dont le montant est fixé en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise et du niveau de gravité de la faute (légère, sérieuse ou grave). Les inspecteurs rédigent des procès verbaux qui sont ensuite instruits par des techniciens supérieurs de l'ACT, juristes chargés de valider l'infraction après les auditions des parties et de percevoir les amendes. A défaut de paiement de l'amende par l'employeur, les procédures sont transmises au tribunal du travail pour jugement. Cependant, du fait de la crise économique, les agents ont indiqué privilégier la prévention et la médiation plutôt que la sanction administrative.

C'est notamment le cas dans les situations de conflit collectif ; les inspecteurs peuvent réunir les parties, bien que le code du travail ne leur attribue pas de compétence particulière dans ce domaine.

Dans le domaine de la santé/ sécurité au travail, les inspecteurs peuvent utiliser les mises en demeure mais aussi décider de la suspension immédiate des travaux en cours lorsqu'il existe un péril grave et imminent pour la vie, l'intégrité physique, ou la santé des travailleurs. La reprise d'activité est subordonnée à une autorisation de l'agent.

Par ailleurs, dans tous les domaines et en cas d'infraction légère, il peut adresser à l'entreprise un avertissement. L'ensemble de ces outils juridiques, y compris la réquisition de documents, font l'objet de formulaires complétés sur place et remis à l'employeur par l'inspecteur du travail.

En outre, les inspecteurs de travail travaillent en collaboration avec les techniciens de prévention et participent à des actions communes avec d'autres services tels la sécurité sociale, la police, les services d'inspection des impôts et le service de contrôle des étrangers et des frontières.

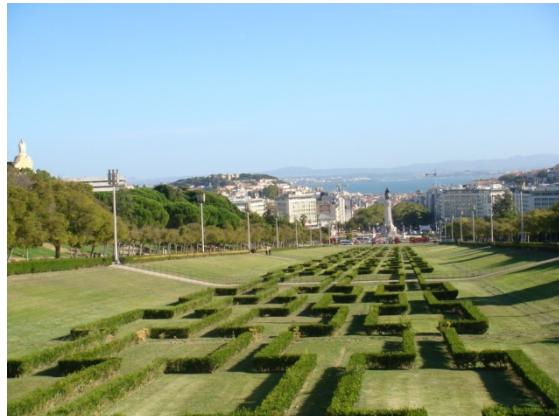
### **CONCLUSION**

Ce stage nous a permis de connaître une inspection du travail ancrée dans l'Europe comme en témoignent les nombreux échanges et travaux réalisés dans le cadre communautaire. Mais c'est aussi un pays qui, de par son passé conquérant, démontre une grande ouverture sur le monde illustrée, en particulier, par le dynamisme du bureau portugais de l'OIT qui, parmi ses multiples actions, entretient une coopération renforcée avec la Communauté des Pays de Langue Portugaise : le Brésil, le Mozambique, l'Angola.

[Retour sommaire](#)

## PORUGAL

### Lisbon and Setúbal



*Annie Bourgeade  
Viviane Belhumeur*

## **ACKNOWLEDGEMENTS**

We would like to thank all the contributors who presented the Portuguese labour inspection system to us, not only because their explanations were very clear but also because they were very friendly, in particular:

Mr José Luis FORTE, Chief Labour Inspector  
Mr Luis RODRIGUES, Head of the International Relations Division and his team  
Ms Joana AMORIM, inspection support service  
Ms Isabel CARVALHO, strategic planning department  
Ms Cristina RODRIGUES, Psychosocial Risks Campaign representative  
Mr Carlos MONTEMOR, labour inspector  
Ms Suzana LUZ, Inspection Support Services Department (DSAAI)  
Ms Joana GOMES, International Labour Organization (ILO) Office in Lisbon  
Ms Ana Bela ANTUNES, GEP  
Ms Fernanda ESTEVEZ and Mr José MACEDO, Department for Employment and Industrial Relations (DGERT)  
Ms Clara NEVES, Inspection Support Services Department (DSAAI)  
Mr Carlos PEREIRA, Director, Department for the Promotion of Health and Safety at Work Services (DSPSST)  
Ms Clara PIRES, Information and Documentation Division (DID)  
Ms Maria José LIBERATO, International Occupational Safety and Health Information (CIS)/International Labour Organization (ILO) Centre  
  
Ms Rita FERRO, Director of the Setúbal Local Unit and her staff, in particular Ms Anabela MARTINS, Ms Benedita PERNAS and Mr Joao TAVARES.

## **INTRODUCTION**

Continental Portugal is the westernmost country of mainland Europe and covers a narrow rectangle of 88,967 km<sup>2</sup>. The Carnation Revolution in 1974 put an end to the Salazar dictatorship and made a return to democracy possible. Its accession to the European Community in 1986 increased the pace of economic change (modernisation, liberalisation) and social change (Europeanisation of lifestyles and consumption).

Today the country has about 10.567 million inhabitants but forecasts for the period 2008-2060 have revealed that the population is ageing, with a 19% rise in the number of people over 64 years old between 2001 and 2011 and a 22% decline in the number of young people between 15 and 24 years old. Even though Portugal has a good record in terms of senior citizen employment (over 50%), the youth unemployment rate has reached almost 35%. With an unemployment rate of 16% of the working population, the issue of the emigration of working age populations has again become a cause for national concern.

Moreover, in keeping with a European trend, the Portuguese economy is rapidly shifting from the primary and manufacturing sectors towards the service sector. The primary sector (agriculture, forestry and fishing) now only employs 10% of the working population compared to 45% in the 60s, due in particular to the collapse of the fishing industry and to agricultural mechanisation. In 2010, the manufacturing sector employed no more than 27% of the working population, way behind the service sector (63%). Today the country is severely affected by the economic crisis. The government has sought international financial aid and in return the country is enduring the hardship of the economic and social measures imposed by the troika (International Monetary Fund, European Central Bank and European Commission).

This is the context in which we discovered Portugal and its labour inspection system during our placement, on the one hand at the central office of the Authority for Working Conditions (*Autoridade para as Condições de Trabalho*, ACT) in Lisbon and on the other hand in the local unit in Setúbal, 50 km south of Lisbon.

Within this context, we were able to observe that the labour inspection pyramid framework was undergoing transformations (I) and labour inspectors' activities were changing as a result of the economic downturn (II).

## **I - A CHANGING PYRAMID FRAMEWORK**

Portugal has ratified several International Labour Organisation (ILO) Conventions, in particular Conventions 81, 129 and 155 regarding labour inspection and it has consequently introduced an inspection system. Labour inspection in Portugal cascades down from the central to the local levels in terms of organisation, mission and planning. Support tools also reflect this pyramid structure.

### A - Administrative organisation and functions

The Ministry of the Economy and Employment is composed of several bodies, among which is the ***Autoridade para as Condições de Trabalho*** (ACT, Authority for Working Conditions). It represents the central echelon of labour inspection.

In terms of its internal organisation, the ACT is directed by a Chief Labour Inspector. Mr José Luis FORTE currently occupies this position and gave us a warm welcome when we arrived for our placement at ACT's premises in Lisbon. He is supported by two Deputy Chief Inspectors and an Advisory Board for occupational health and safety. He supervises the departments for labour inspection support on the one hand and health and safety promotion on the other hand, but also the management department and the decentralised services.

The government's austerity policy to tackle the economic crisis affecting Portugal has not been without repercussions on the organisation of these decentralised services. Five posts of regional manager are no longer filled. Moreover, a recent act dated July 2012 reduced the number of local units attached to these regions from 32 to 18. This latest measure, for which the implementing legislation is still due, appeared to us to be a cause of concern for officers.

The functions of ACT, set up on 1 October 2007, are the consequence of merging the expertise of two former bodies, the General Labour Inspectorate (IGT) and the Institute for Occupational Health and Safety (ISHST).

ACT's main mission is therefore to promote the effective improvement of working conditions. ACT coordinates two operational areas for this purpose:

- Inspection conducted by labour inspectors in the local units, with the support of the central echelon; in this context we were able to accompany labour inspectors from the Setúbal unit and from one of the Lisbon units on some inspection activities.
- Prevention (promoting improvement in working conditions) in the form of information, advice and support to businesses. This function is carried out by prevention technicians based in the local units. In this respect, one of their actions was of particular interest to us, namely raising awareness of occupational health and safety, among children above the age of 9-10 years, via the school system using films and songs.

#### B- Planning and labour inspection support tools

The labour inspection pyramid structure is also broken down into objectives and priorities which are set by the central departments and applied in the local units.

- The national action plan, drawn up annually: it determines strategic objectives, action plans, projects and activities. In 2011, one of the objectives was that the 400 labour inspectors carry out 36,000 visits. 50,000 were carried out. The 2012 national action plan is intended to be flexible in order to adapt to the fluctuations of the economic downturn. It is composed of nine projects among which are inspecting and promoting working conditions and monitoring crisis situations in businesses, etc. ACT monitors the projects every quarter through the planning department.

- National campaigns: they address national issues, identified from the information collected by local officers. As an example, 2012 included a campaign to control private security firms and a tractor accident prevention campaign in the agricultural and forestry sectors.

- European campaigns: Psychosocial risks are the theme of the 2012 European campaign. A number of lead inspectors have received training and have been given the task of disseminating information to other inspection officers, in terms of analyses and intervention methodologies.

Moreover, the central departments provide labour inspectors with resources to facilitate their interventions. These tools also enable the central level to have an overall view of labour inspection activities, to compile statistics in order to redirect actions and to draw up the annual report for the International Labour Organization.

During our placement, we were also able to access the following tools:

-the SINAL software: this is a database of businesses being inspected which includes their workforce and records of inspection officers' interventions, etc. Labour inspectors also record their activities in it. The system is used well. It also enables individual (for each inspector), local (for each unit) and central statistics to be monitored.

-the database of workplace accidents: this is a tool for recording data concerning investigations carried out by labour inspectors and workplace accident statistics.

-the intranet: it provides labour inspectors with the annotated, updated Labour Code, jurisprudence, ACT's guidelines, a database of collective agreements, technical guidelines, SLIC (Senior Labour Inspectors' Committee) / KSS (Knowledge Sharing Site) information sharing, etc.

-the documentation centre: initially focusing on the areas of safety, health and working conditions for which it has become a reference at the national level, it is being extended into the area of industrial relations. It has over 7,000 references and is a valuable resource not only for labour inspectors but also for researchers and students.

Continuing this presentation of Portuguese labour inspection in its context, we will now focus on its specific features by examining its professional practices.

## **II - CHANGING PROFESSIONAL PRACTICE**

Portuguese labour inspectors are proud of the non-specialised nature of their profession which deals not only with issues related to pay and working hours, etc. but also with occupational health issues (A). In practice, they have legal and technical means at their disposal but must adapt their professional approach to the current context of economic crisis (B).

## B- The labour inspector's non-specialist role

They are recruited through a competitive entry process at master's level in areas which are considered to be relevant for carrying out the role (law, engineering, architecture and economics, etc.). Labour inspectors undergo 12 months' theoretical and practical training. They are entitled to continuing education based on needs identified in the national action plan and on legal developments.

Labour inspection authority extends throughout the whole country; so an inspector based in Setúbal may be called upon to conduct investigations and inspections in Lisbon in a back-up capacity or in order to provide specific expertise. The autonomous regions of Madeira and the Azores have their own labour inspectors. Moreover, labour inspectors operate in all private organisations in market and non-market sectors. In the public sector, their inspection activity is restricted to the areas of health, safety and working conditions. It is also restricted because they have no power to issue sanctions.

Inspecting a business takes place in response to a complaint (reactive action) but also within the context of the national action plan which includes national or European campaigns (proactive action).

Inspectors are attached to a local unit but are not posted to a section as they are in the French system and interventions are assigned to inspectors throughout the whole local area by the manager. In Setúbal, the manager, Ms Rita Ferro, consequently supervises the receipt of all mail and documents arriving in the Unit and distributes activities among all 13 inspection officers by allocating an order of intervention. The latter are then able to organise their work and follow up investigations autonomously. However, it is unusual for the same officer to monitor a business over a long period. Labour inspectors must manage priorities (workplace accidents and labour disputes), respond to social demand which is rising sharply as a result of the crisis (complaints from unions and employees themselves) and meet the national plan's objectives. In recent years, the frequency with which the process of confiscating documents (*notificação de documentos*) is being used, for subsequent analysis in the office, has risen.

Moreover, labour inspection plays an informative role; so in Setúbal, every day inspectors take turns to receive people coming to request information in an office dedicated to this purpose. ACT also has information stands for the public in the 37 citizens' advice bureaux (*loja do cidadão*) located throughout the country. The aim is to group together in a single location in every large town, the public or private bodies that provide services to citizens, such as the office of entrepreneurship, the registry and notarial institute, the water department and tax authority, etc. In Setúbal, ACT receives 50 people a day in this facility between 8 am and 8 pm for questions most often related to collective redundancies, a change in workplace, employment contract termination and non-payment of salaries, etc. By being geographically grouped together in this way, this initiative helps to facilitate a citizen's access to the most common services.

## B- A changing professional approach

As a general rule, labour inspectors intervene in businesses in pairs for the following reasons: to ensure mutual safety, to have a witness at their disposal in administrative penalty procedures and to promote complementarity of specialist skills.

Within the framework of their activities, labour inspectors are entitled to initiate legal proceedings. In Portugal, breaching employment law is considered to be an administrative offence and is accompanied by fines whose amount is fixed on the basis of the firm's turnover and the seriousness of the offence (minor, serious, major). Inspectors draft reports which are then investigated by ACT's senior technicians who are legal experts responsible for validating the offence after hearings of stakeholders and for collecting fines. If an employer fails to pay a fine, proceedings are brought before the labour court for judgement. However, owing to the economic crisis, the officers indicated that they preferred prevention and mediation to administrative sanctions.

This occurs in particular in situations of collective dispute; inspectors can arrange for the parties to meet, although the Labour Code does not endow them with any specific authority in this area.

As far as occupational health and safety is concerned, inspectors may serve improvement notices but also decide on the immediate suspension of any ongoing work if there is a serious and imminent threat to the life, physical integrity or health of employees. Resumption of work is subject to the officer's authorisation.

Furthermore, in all areas and in the event of a minor offence, the inspector may issue the firm with a warning. All these legal tools, including document confiscation, require forms to be filled in on the spot which the labour inspector hands over to the employer.

Labour inspectors also work closely with prevention technicians and take part in common actions with other services such as the social security, the police, tax inspection departments and border and immigration control departments.

## **CONCLUSION**

This placement gave us the opportunity to familiar ourselves with a labour inspectorate anchored in Europe, illustrated by the numerous exchanges and work being carried out within the community framework.

It is also a country, however, which by virtue of its conquering past shows a large degree of openness toward the world, illustrated in particular by the dynamism of the Portuguese ILO bureau which, among its many activities, maintains strong cooperation with the Community of Portuguese Language Speaking Countries: Brazil, Mozambique and Angola.

**QUEBEC (Montréal)**



Le Québec est une province du Canada dont la population est de 8 millions de personnes dont 4 est active. Son taux de chômage est de 7% ce qui est inférieur à ce que l'on observe dans la plupart des pays européens. Le tissu économique québécois repose à 98% sur des PME.

Les relations du travail sont une compétence provinciale. Le cadre juridique des relations du travail se caractérise d'une part, par la primauté de la négociation collective par rapport à la loi qui se borne le plus souvent à fixer des minimas et d'autre part par un régime juridique applicable au sein d'une entreprise qui diffère selon qu'elle est syndiquée ou non (le taux de syndicalisation est proche de 40%). Dans les entreprises non syndiquées, soit 60% des salariés, c'est l'employeur qui fixe les conditions de travail en respectant les minimas prévus par la loi.

En matière de conflits du travail, qu'ils soient collectifs ou individuels, on peut souligner le rôle important joué par la « conciliation/médiation » et plus généralement la recherche permanente du consensus tant par les acteurs que par les instances compétentes saisies.

## **Le salarié dans l'entreprise**

### Les syndicats dans l'entreprise

Le système syndical québécois repose sur trois principes fondamentaux :

- la libre entreprise
- la liberté individuelle
- la liberté contractuelle basée sur la bonne foi présumée des acteurs

Ainsi l'essentiel des conditions de travail est déterminé par la convention collective.

Pour autant ces conventions collectives ne sont pas présentes dans toutes les entreprises. En effet, il existe au Québec deux types d'entreprises : les entreprises syndiquées et les entreprises non syndiquées, seules les premières ont des conventions collectives.

Dans un premier temps, pour qu'une entreprise soit syndiquée, il faut qu'un syndicat soit accrédité par la commission des relations du travail (CRT). Pour cela, le syndicat devra faire la démonstration de sa représentativité, mesurée par les cartes d'adhérents (il doit représenter au moins 50% des salariés de l'unité de négociation). Les salariés ont également la possibilité de demander l'entrée d'un syndicat dans l'entreprise par un vote majoritaire. C'est le syndicat au niveau de l'entreprise qui est titulaire de son accréditation (et non sa centrale), celle-ci peut néanmoins être révoquée.

Cette accréditation entraîne un monopôle syndical c'est-à-dire qu'il n'y aura, par unité de négociation, qu'un seul syndicat. Ce dernier a cependant l'obligation de représenter l'ensemble des travailleurs de ladite unité et ce, même s'ils ne sont pas adhérents. Le syndicat ne devra pas agir de mauvaise foi ni faire preuve de négligence à l'égard des salariés. Il jouit toutefois d'un pouvoir discrétionnaire pour déposer un grief à la demande d'un salarié et, tout salarié à la possibilité de déposer une plainte devant la CRT contre le syndicat pour défaut de juste représentation.

Dans un deuxième temps, le syndicat devient par cette accréditation, le seul interlocuteur de l'employeur et c'est lui seul qui est habilité à négocier la convention collective. Pendant ces périodes de négociation, les salariés peuvent se séparer du syndicat ou voter pour un autre syndicat (période de renouvellement des conventions). On appelle cela le maraudage.

Le champ d'intervention de la négociation privée est illimité sauf pour ce qui est contraire à la loi.

Il n'y a aucun délai pour négocier une convention sauf pour la première, où un délai d'un an est imposé. Une fois dans l'entreprise le syndicat va percevoir directement de l'employeur le montant des cotisations. En effet, c'est l'employeur qui prélève à la source (bulletin de paie) le montant de la cotisation sur l'ensemble des travailleurs de l'unité de négociation (formule RAND de 1945).

Enfin, les travailleurs qui représentent le syndicat dans l'entreprise sont protégés législativement contre les représailles pour activité syndicale. Toutefois il n'existe pas d'autorisation administrative pour ce qui concerne leur congédiement.

Le syndicat dispose du droit de grève et l'employeur du droit au lock-out. Pour les entreprises non syndiquées, le contrat de travail est individuel et les droits sont issus des Normes du Travail. Ces salariés n'ont pas le droit de grève.

#### La santé et la sécurité au sein de l'entreprise.

Au Québec, les règles de santé sécurité du travail sont issues d'une loi adoptée en 1979 dite Loi santé sécurité du travail (LSST), elle porte également création de la Commission de la santé et de la sécurité dite CSST et de la commission des lésions professionnelles (CLP). La LSST s'applique à tous les employeurs qu'ils soient publics ou privés.

La CSST est une compagnie d'assurance publique qui gère le régime québécois de santé et sécurité du travail. C'est un organisme composé de représentants d'employeurs et de travailleurs au service de deux clients : les travailleurs et les employeurs.

La CSST a 3 mandats que sont :

- le **financement** du régime par les cotisations des employeurs ;
- la **réparation** des Accidents du travail / Maladies professionnelles (du paiement des frais médicaux aux services de réadaptation en cas de lésion) ;
- la **prévention et inspection** : les inspecteurs du travail en santé sécurité relèvent de la CSST.

Au sein de la CSST, on compte 300 inspecteurs répartis sur l'ensemble de la province. Il s'agit d'ingénieurs compétents dans différents domaines. Leurs interventions en entreprise sont réalisées dans le cadre d'une assignation donnée par leur gestionnaire suite à un accident du travail, d'une plainte émanant d'un salarié ou d'un syndicat ou, qui s'inscrit dans un plan d'action de la CSST.

Les prérogatives de l'inspecteur sont très étendues : il peut notamment accéder aux lieux de travail en tout temps ; procéder à une enquête ; faire des prélèvements ; en cas de

danger grave, il peut suspendre des travaux, fermer en tout ou en partie un lieu de travail. Lorsqu'il relève un manquement, l'inspecteur émet un avis de correction qui, s'il n'est pas respecté, pourra donner lieu, après l'élaboration d'une fiche de dénonciation préalable, à des poursuites pénales.

Dans ses missions de prévention, l'inspecteur est soutenu par les équipes du réseau de santé publique au travail (RSPAT), dont relève le médecin responsable de l'entreprise, ainsi que par les 8 associations sectorielles paritaires (ASP). Les ASP sont composées d'équipes pluridisciplinaires qui conseillent et assistent leurs entreprises adhérentes sur des questions de santé sécurité. Le médecin responsable de l'entreprise relève quant à lui d'une agence qui a contracté avec la CSST pour la mise en œuvre de son programme de santé sécurité.

Le Comité de santé et de sécurité de l'entreprise (CSS) est une instance paritaire prévue par la LSST. Il doit être obligatoirement constitué dans les entreprises de plus de 20 salariés au sein desquelles est implanté un syndicat ou, s'il n'y en a pas, lorsqu'une majorité de salariés l'a sollicité, sinon sa mise en place est laissée à la discrétion de l'employeur. Il s'agit d'un comité dont les missions en matière de santé sécurité sont importantes. En effet le CSS est compétent pour évaluer les risques, il lui revient de choisir le médecin responsable ainsi que les équipements de protections individuelles. En cas d'accident il procède à des enquêtes.

### **Le règlement des litiges individuels et collectifs**

#### Dans les entreprises non syndiquées

Dans les entreprises où il n'existe pas de représentation syndicale, c'est la loi sur les Normes du travail (2002) qui s'applique. Ces normes sont les normes minimales elles contiennent les dispositions de base concernant le salaire, les horaires de travail ou encore les absences et congés.

Lorsqu'une mésentente naît de la relation de travail, la plainte est déposée devant la Commission des Normes du Travail (CNT). La plainte peut porter sur différents thèmes, elle sera pécuniaire, pour congédier fait sans cause juste et suffisante ou encore pour harcèlement psychologique.

La plainte ainsi déposée est vérifiée quant à sa recevabilité (compétence, délai, motif,...) par un enquêteur dit de première ligne. Celui-ci tente un règlement du conflit en contactant l'autre partie. Si le conflit perdure, alors un enquêteur de seconde ligne prend le relais, il effectue une enquête en profondeur et rédige un rapport sur ses conclusions.

Dans les différentes matières (sauf pécuniaire), la médiation, encadrée par un agent spécialisé de la CNT, sera proposée aux parties afin que les positions de chacun soient exposées et qu'une entente soit négociée. Dans la pratique, 75% des conflits sont réglés par la médiation. L'idée qui réside au Québec est que la médiation est une relation « gagnant-gagnant ».

Dans le cas où la médiation n'aboutit pas, la plainte est transmise à la Commission des Relations de Travail (CRT). Il s'agit d'une juridiction administrative créée en 2002 dont la procédure est gratuite et en grande partie orale. Les commissaires entendent les plaintes. Ils

sont nommés suite à un concours et doivent avoir une expérience de 10 ans minimum dans les relations de travail. Les plaintes déposées sont fondées sur les normes du travail ou sur le code du travail notamment en matière d'accréditation et de négociation de bonne foi. Par exemple, un salarié qui demanderait qu'un syndicat entre dans l'entreprise et serait congédié par la suite pourra déposer une plainte devant la CRT.

Les commissaires rendent des ordonnances finales et non susceptibles d'appel. Cependant, la conciliation entre les parties reste possible jusqu'au jour où l'ordonnance doit être rendue. Depuis 2011, la CRT a intégré la commission des services essentiels. Cette commission assure la sécurité et la santé du public. Ainsi, elle peut s'auto-saisir ou être saisie lorsque la santé ou la sécurité de la population est mise en cause par la grève de certains services publics et para-publics. Il s'agit ici d'assurer la continuité du service public essentiel.

### Dans les entreprises syndiquées.

Dans les entreprises syndiquées, un syndicat est implanté et détient le monopole. Tous les salariés cotisent obligatoirement. En contrepartie le syndicat a l'obligation de veiller à la bonne application de la convention collective pour tous les salariés.

On distingue deux types de litiges relatifs à la convention collective :

- le **conflit**, qui naît au moment de la rédaction de la convention collective, qu'il s'agisse de la première rédaction ou du renouvellement de la convention collective ;
- le **grief**, qui constitue une mésentente sur l'interprétation de la convention collective.

La convention collective étant à durée déterminée, généralement entre 3 à 7 ans, elle doit être renouvelée à la date d'échéance. A cette occasion **seulement**, un conflit peut naître. Le renouvellement de la convention collective est négocié entre l'employeur (le Conseil d'Administration) et les salariés (le syndicat). Si les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord, des moyens d'action réciproques existent : le lock-out pour l'employeur et la grève pour le syndicat.

Préalablement à cette situation de conflit, les parties peuvent recourir à une phase de négociation.

Le ministère du travail, au sein de la DGRT<sup>9</sup>, propose des services de conciliation. Dans le cas d'une première convention collective, un arbitre tranche si le conflit ne trouve pas d'issue. Toutefois plus de 75% des litiges<sup>10</sup> sont résolus lors de la conciliation.

Pour mettre en place **une conciliation**, la saisine par l'une des parties suffit. Toutefois, si la négociation basée sur les intérêts (NBI<sup>11</sup>) est retenue, l'accord des deux parties est requis. Le conciliateur est neutre et impartial. Il est un facilitateur de la discussion. La relation de confiance revêt une importance particulière. L'objectif « gagnant-gagnant » est recherché : « une mauvaise entente vaut mieux qu'un bon règlement ». L'issue de la conciliation est une entente de principe.

---

<sup>9</sup> Direction Générale des Relations de Travail

<sup>10</sup> Entre 2001 et 2010 : 91 conflits ont concerné 31 000 salariés. Aujourd'hui : 7 conflits pour 369 salariés.

<sup>11</sup> NBI : méthode de résolution des problèmes, où chacun exprime ses préoccupations, ses intérêts, ses attentes, alors que dans une conciliation classique, les parties arrivent avec des solutions à leurs problèmes. L'évaluation des options se fait selon des critères convenus préalablement par les parties.

Par ailleurs, une **loi dite « briseurs de grève »** a été promulguée en 1977, faisant suite à des conflits majeurs et violents. Elle a pour objet de maintenir l'équilibre des forces tout en réduisant la durée des conflits et leur impact économique. Un certain nombre d'interdictions sont faites à l'employeur en cas de déclenchement d'une grève. En particulier, il ne doit pas recourir à des salariés sous-traitant pour remplacer des salariés en grève, ni faire appel à des salariés d'un autre établissement. Le syndicat peut solliciter une enquête auprès du ministère du travail.

Le **grief** est une mésentente relative à l'interprétation de la convention collective. Le grief appartient au syndicat, qui le porte devant la DGRT, au nom d'un individu, d'un groupe d'individus ou du syndicat lui-même. La décision est prise par un arbitre de grief.

En dehors de ces périodes de conflit, la DGRT intervient en faveur de l'**amélioration des relations de travail**. Elle propose des services de **médiation** disponibles à tout moment, pendant l'application de la convention collective. Il s'agit de mesures de prévention. L'objectif du médiateur est de rétablir le dialogue entre les parties. En effet, si le climat se dégrade pendant la durée d'application de la convention collective, la négociation de la convention collective sera plus difficile.

Un Comité des Relations de Travail est institué par la convention collective. Il est le lieu du dialogue social dans l'entreprise.

## REMERCIEMENTS

Nous souhaitons remercier le Ministère du travail du Québec pour l'organisation de ce stage ainsi que pour son accueil chaleureux.

Nous remercions tout particulièrement Mme Suzanne THERIEN, Sous-Ministre Adjointe aux relations du travail.

Nous remercions M. Pierre TRUDEL pour son accueil à notre arrivée à l'aéroport et sa disponibilité tout au long du stage.

Enfin nous remercions toutes les institutions nous ayant reçues, pour le temps qu'ils nous ont consacré et la qualité des échanges que nous avons eus :

- DGRT (Direction générale des relations de travail)
- CNT (Commission des normes du travail)
- CRT (Commission des relations de travail)
- CCTM (Comité consultatif du travail et de la main d'œuvre)
- CES (Commission équité salariale)
- CSST (Commission de la santé et de la sécurité du travail)
- CSN (Confédération des syndicats nationaux)
- Fonds de solidarité FTQ (Fédération des travailleurs et des travailleuses du Québec)

[Retour sommaire](#)

**QUEBEC (Montreal)**



Quebec is a Province of Canada. It has 8 million inhabitants, of whom 4 million make up the working population. Its unemployment rate is 7%, which is lower than that found in most European countries. 98% of the economic fabric of Quebec is made up of SMEs.

Labour relations come under the authority of the Province. The legal framework for labour relations is characterised by the primacy of collective bargaining as compared with the law, which usually does little more than fix minima, on the one hand, and by the different legal regulations that are applicable within companies, according to whether or not they are unionised, on the other (the level of trade union membership is close to 40%). In companies where the employees are not trade union members, i.e. 60 % of employees, working conditions are fixed by the employer, while complying with the minima provided for by law.

As far as industrial disputes, whether collective or individual, are concerned, it is important to emphasise the considerable role played by “conciliation/mediation” and, more generally, the continuous search for consensus on the part of both the parties involved and the competent authorities to which cases are referred.

### **Employees within companies**

#### Trade unions within companies

Quebec's trade union system is based upon three basic principles:

- free enterprise
- personal freedom
- contractual freedom based upon the assumption that parties act in good faith.

Thus working conditions are mainly determined through collective bargaining.

For all that, collective agreements are not established in all companies. Indeed, there are two types of company in Quebec: unionised and non-unionised companies. Of these, only the former have collective agreements.

In the first place, for a business to be unionised, a trade union has to be accredited by the *commission des relations du travail* (CRT / “labour relations division”). To this end, the trade union has to prove its representativeness, measured in terms of union membership cards (it has to represent at least 50 % of the employees within the bargaining unit). Employees may also request the entry of a trade union into their company by majority vote. The trade union at the company-level (rather the trade union as a whole) is the holder of the accreditation, which can nevertheless be revoked.

This accreditation gives rise to a monopoly position for the trade union, i.e. each bargaining unit may not have more than one trade union. The latter is nevertheless obliged to represent the workers of the said bargaining unit as a whole, even if they are not members. The trade union has a duty not to act in bad faith or to show negligence towards the employees. However, it enjoys the discretionary power to lodge grievances at the request of any employee and, moreover, any employee may lodge complaints against the trade union before the CRT (labour relations division) for lack of proper representation.

Secondly, by virtue of this accreditation, the trade union becomes the only employees' representative with which the employer may deal, and it alone is authorised to negotiate collective agreements. During negotiation periods, employees may leave the trade union or vote for another trade union (agreement renewal period). This is referred to as 'raiding'.

Private negotiation is of unlimited scope, on the condition that it remains in accordance with the law.

There is no deadline for the negotiation of agreements, with the exception of initial agreements, for which a deadline of one year is imposed. Once trade unions are established within companies, they receive the sums owed in union dues directly from the employer. Indeed, the employer deducts the amounts owed in union dues at source (payslip), for the workers of bargaining units as a whole (the Rand formula of 1945).

Finally, workers who represent trade unions within companies are protected by law against reprisals for trade union activity. However, their dismissal does not require administrative authorisation.

The trade union has the right to strike and the employer has the right to lock out. For non-unionised businesses, employment contracts are personal and the rights pertaining thereto are derived from Labour Standards. Employees working under these contracts do not have the right to strike.

### Health and safety within companies

Quebec's rules on health and safety at work result from an Act adopted in 1979, referred to as the Act respecting Occupational Health and Safety (AOHS). The latter also led to the creation of the *Commission de la santé et de la sécurité* ("Occupational Health and Safety Committee"), referred to as the CSST, and of the *commission des lésions professionnelles* (CLP / "Employment Injury Committee"). The AOHS applies to all employers whether public or private.

The CSST is a public insurance company, which manages Quebec's occupational health and safety scheme. The body, which is composed of employers' and workers' representatives, serves two clients: workers and employers.

The CSST is responsible for three areas of authority:

- **financing** the scheme by means of employers' contributions;
- **compensation** for Industrial Accidents / Occupational diseases (from payment of medical costs to rehabilitation services in case of injury);
- **prevention and inspection**: Health and safety labour inspectors come under the CSST's authority.

There are 300 inspectors within the CSST, distributed throughout the Province as a whole. The latter are engineers skilled in various fields. Their activities in companies are carried out within the framework of orders given by their managers in the wake of industrial accidents and complaints lodged by employees or trade unions, or as part of CSST action plans.

Inspectors have very far-reaching prerogatives: in particular they have the right to gain access to workplaces at all times, to conduct inquiries and to take samples. In case of serious danger they can bring work to a halt and wholly or partially close workplaces. When they ascertain breaches, inspectors issue redressal notice which, if not complied with, can lead to prosecution, after prior completion of a denunciation report.

The inspectors are backed up in their prevention duties by the teams of the *réseau de santé publique au travail* (RSPAT / “network for public health at work”), under whose authority company medical officers come, as well as by the eight *associations sectorielles paritaires* (ASP / “equi-representational sector-based associations”). The ASPs are made up of multi-disciplinary teams, which advise and assist their member companies on questions of health and safety. For their part, company medical officers come under the authority of agencies that have entered into contracts with the CSST for the implementation of its health and safety programme.

*Comités de santé et de sécurité de l'entreprise* (CSS / “Company Health and Safety Committees”) are equi-representational bodies provided for under the AOHS. It is compulsory to set them up in companies with more than 20 employees, within which trade unions are established or, in the absence of a trade union, when a majority of employees so request, otherwise their establishment is left to the employer’s discretion. These committees have extensive duties in matters of health and safety. Indeed, CSS have the authority to carry out risk assessments and are responsible for the selection of company medical officers, as well as personal protective equipment. In case of accidents they conduct inquiries.

### **The settlement of individual and collective contested cases**

#### In non-unionised companies

In companies where there is no trade union representation, the Act respecting Labour Standards (2002) applies. The latter sets minimum standards, containing basic provisions with regard to wages and working time as well as absences and holidays.

When disagreements arise from employment relationships, complaints are lodged before the *Commission des Normes du Travail* (CNT / “Labour Standards Commission”). Complaints may concern various subjects, and are pecuniary in case of dismissal without good and sufficient cause as well as psychological harassment.

After complaints have thus been lodged, their admissibility (jurisdiction, deadline, grounds etc.) is verified by a so-called “first line” investigator. The latter contacts the other party in order to attempt to settle the dispute. If the dispute continues, a second line investigator then takes over. The latter carry out in-depth inquiries and write up reports on their conclusions.

Mediation is offered to the parties in the various types of dispute (except in pecuniary cases), under the supervision of a specialised official of the CNT, in order for their respective positions to be set out and an understanding negotiated. In practice, 75% of disputes are

settled by mediation. The idea that mediation is a “win-win” relationship is upheld in Quebec.

In cases where mediation does not succeed, the complaint is handed over to the *Commission des Relations du Travail* (CRT / “Labour Relations Division”). The latter is an administrative court, created in 2002, whose proceedings are free and largely conducted orally. The complaints are heard by the members of the court. The latter are appointed by competitive examination and must have at least ten years’ experience in labour relations. The lodging of complaints is based upon labour standards or the labour code, in particular with regard to accreditation and negotiation in good faith. For example, complaints may be lodged before the CRT by employees in the case of dismissal as a result of their application for the establishment of a trade union within a company.

Rulings delivered by the court are final and not subject to appeal. However, conciliation remains possible between the parties until the day on which the ruling is due to be pronounced. Since 2011, the CRT has become part of the *Commission des Services Essentiels* (“Essential Services Commission”). The latter Commission has authority in matters of public health and safety. Thus, cases in which strikes in certain public and para-public services constitute a threat to the health or safety of the population may be referred to it, and it may also deal with such cases on its own initiative. Its objective in such cases is to ensure the continuity of essential public services.

### In unionised companies

In unionised companies, a trade union is established and holds a monopoly position. All of the employees compulsorily pay their union dues. In return, the trade union has an obligation to ensure proper application of the collective agreement for all employees.

Two types of contested cases may distinguished with regard to collective agreements:

- **disputes**, arising at the time of drafting of collective agreements, whether in case of the initial drafting or renewal of collective agreements;
- **grievances**, arising from disagreements with regard to the interpretation of collective agreements.

Since collective agreements are established for a fixed term, generally of between three and seven years, they have to be renewed at their date of expiry. Disputes may **only** arise at the time of expiry/renewal. Renewal of collective agreements is negotiated between the employer (the Board of Directors) and the employees (the trade union). If the parties do not succeed in reaching agreement, they both have means of action at their disposal: lockouts in the case of the employer and strikes for the trade union.

Prior to such situations of dispute, the parties may make use of a bargaining stage. The Ministry of Labour offers conciliation services, within the DGRT<sup>12</sup>. In the case of first collective agreements, when a way out of a dispute cannot be found, the case is settled by an arbitrator. However, more than 75% of contested cases<sup>13</sup> are settled during conciliation.

---

<sup>12</sup> Direction Générale des Relations de Travail (“Directorate-General for Labour Relations”)

<sup>13</sup> Between 2001 and 2010: 91 disputes involving 31,000 employees. Today: 7 disputes for 369 employees.

Referral of cases to court by one of the parties is sufficient for the establishment of **conciliation** proceedings. Both parties' agreement is required, however, in order for the case to be dealt with by means of interest-based negotiation (IBN<sup>14</sup>). Conciliators are neutral and impartial. Their role is to facilitate discussion. Special emphasis is placed upon the importance of relations based on trust. The goal is to find a "win-win" solution: "a bad agreement is better than a good lawsuit". A successful conciliation process results in an agreement in principle.

Moreover, following major and violent disputes, a law referred to as the "**Anti-Strike Breakers" Act**" was promulgated in 1977. Its purpose is the maintenance of a stable balance of power (between employers and unions) while reducing the duration of disputes and their economic impact. Employers are prohibited from resorting to a certain number of actions in case of outbreak of strikes. In particular, they cannot make use of subcontracted employees in order to replace striking employees, nor call upon the employees of other establishments. Trade unions may call for inquiries by the Ministry of Labour.

**Grievances** are disagreements concerning the interpretation of collective agreements. Grievances are the responsibility of the trade union that refers them to the DGRT, in the name of an individual, a group of individuals or of the trade union itself. They are subject to ruling by a grievance arbitrator.

Outside of these periods of dispute, the DGRT works for the **improvement of labour relations**. It offers **mediation** services which are available at all times, throughout the period of application of collective agreements. This is intended as a preventive measure. The mediator's role is to re-establish dialogue between the parties. Indeed, should relations deteriorate during the period of application of collective agreements, their renegotiation will undoubtedly prove more difficult.

Collective agreements provide for the setting up of an Industrial Relations Committee within the company concerned. The latter provide the forum for social dialogue within companies.

---

<sup>14</sup> IBN: method of resolution of problems, where each party expresses their concerns, interests and expectations, whereas in traditional conciliation the parties come with solutions to their problems. The options are assessed according to criteria established by prior agreement between the parties.

## **ACKNOWLEDGEMENTS**

We would like to thank the Ministry of Labour of Quebec for the organisation of this work placement as well as for its friendly welcome.

We would particularly like to thank Mrs Suzanne THERIEN, Assistant Deputy Minister for Labour Relations.

We would like to thank Mr Pierre TRUDEL for welcoming us on our arrival at the airport and for his availability throughout the placement.

Finally we would like to extend our thanks to all of the institutions that hosted us, for the time that they devoted to us and for the quality of our exchanges:

- DGRT (*Direction Générale des Relations de Travail* / “Directorate-General for Labour Relations”)
- CNT (*Commission des Normes du Travail* / “Labour Standards Commission”)
- CRT (*Commission des relations de travail* / “Labour Relations Division”)
- CCTM (*Comité consultatif du travail et de la main d’œuvre* / “Labour and Workforce Consultative Committee”)
- CES (*Commission équité salariale* / “Pay Equity Commission”)
- CSST (*Commission de la santé et de la sécurité du travail* / “Occupational Health and Safety Committee”)
- CSN (*Confédération des syndicats nationaux* / “Confederation of National Trade Unions”)
- Fonds de solidarité FTQ [Québec development capital organization] (*Fédération des travailleurs et des travailleuses du Québec* / Quebec Federation of Labour)

[Retour sommaire](#)



**ROUMANIE**



## Remerciements

Nous souhaitons dans un premier temps adresser tous nos remerciements à l'inspection du travail de Roumanie, en particulier l'autorité centrale ainsi que l'inspectorat territorial de travail (ITM) de Bucarest, pour leur chaleureux accueil ainsi que leur disponibilité.

Découvrir le système d'inspection du travail dans ce pays fut pour nous une expérience enrichissante, dont nous tenterons de faire ressortir les points marquants dans ce rapport.

Nous tenons à remercier nos hôtes pour l'organisation du stage, mais également les inspecteurs territoriaux du travail de Bucarest pour avoir accepté de nous faire partager leur expérience, et cela en nous faisant notamment participer à leurs activités de contrôle.

Nous adressons un remerciement particulier aux personnes ayant contribué à la réalisation de ce stage :

- Mr Dragomir Ciprian
- Mr Bujor Constantin
- Mme Toaje Monica
- Mr Vlad Cristian
- Mme Balabuti Marinela
- Mr Paunescu Ovidiu Gabriel
- Mr Voinoiu Niculae
- Mr Rosioru Constantin
- Mme Ghilencea Maria
- Mr Venescu Emanoil
- Mme Viorica Aioniesie
- Mr Negoita Niculas
- Mme Iuliana Vladoiu

De la part de nous cinq, « va multumim ! »

## I - Eléments de contexte et organisation du système d'inspection du travail en Roumanie

La Roumanie est un pays que nous avons tous les cinq découvert lors de ce stage international. Nous avons dû donc dans un premier temps appréhender quelques éléments contextuels, pour ensuite pouvoir comprendre le fonctionnement de son système d'inspection du travail.

Son entrée dans l'Union Européenne est récente, puisqu'elle date du **1<sup>er</sup> janvier 2007**. L'inspection du travail roumaine fut créée quant à elle en 1999 (loi n°108/1999), sa mise en œuvre effective ayant eu lieu en 2000 ; elle fonctionne en sous-ordre du Ministère du travail, de la famille et de la protection sociale. Sa création et son fonctionnement répondent aux dispositions posées par les conventions n°81 et 129 de l'OIT. Le Code du travail est apparu quant à lui en 2003, et constitue une base législative, à laquelle il faut ajouter différents décrets régissant des thématiques spécifiques.

D'un point de vue organisationnel, la Roumanie se compose de **42 districts**, au sein desquels est basée une Inspection territoriale du travail. Pour notre part, nous avons été accueillis durant ce stage au sein de l'Inspection territoriale du travail de Bucarest.

Les inspecteurs du travail sont recrutés par la voie d'un concours, ouvert aux titulaires d'un parcours universitaire, à la suite duquel ils obtiennent le statut de fonctionnaire public. Ils sont actuellement au nombre de **1 719** au niveau national.

L'inspection du travail en Roumanie se divise en deux niveaux. Le niveau central, dirigé par un Inspecteur général d'Etat, possède une mission de coordination de l'activité des agents basés au niveau territorial. Cette coordination consiste notamment en l'élaboration de méthodologies de contrôle ou encore la gestion des données issues des différentes interventions effectuées par les inspecteurs du travail. Deux domaines d'intervention sont représentés par deux services distincts : d'une part, celui relevant des relations de travail, d'autre part, celui traitant de la sécurité et de la santé au travail et de la surveillance du marché, tous deux gérés par un inspecteur général d'état adjoint. Les inspecteurs du travail ne sont compétents pour intervenir que sur l'un des deux champs.

Cette organisation thématique se retrouve également au niveau territorial. Ce niveau est dirigé par un inspecteur chef, sous l'autorité hiérarchique duquel interviennent deux inspecteurs chef adjoints, chargés chacun d'un des services cités précédemment. L'échelon territorial possède une fonction de contrôle dans les deux domaines précités et d'information des employeurs et des salariés sur l'application de la législation du travail.

Durant notre stage, nous avons été accueillis au sein de l'inspection territoriale du travail de Bucarest, où nous avons pu découvrir son organisation et son fonctionnement, mais aussi comprendre ses spécificités notamment en terme de spécialisation des inspecteurs du travail.

## **II - Fonctionnement et moyens d'action**

Durant ce stage, nous avons pu appréhender le fonctionnement de l'inspection du travail en Roumanie ainsi que les moyens d'action dont disposent les agents. Nous avons pu apprécier les similitudes et les divergences entre ce système et le système français.

### **1. Programme-cadre annuel d'activité au niveau national**

A l'instar de la France, le système d'inspection du travail élabore un programme cadre annuel d'activité au niveau national qui est ensuite décliné dans chaque district en prenant en compte les spécificités de chacun d'entre eux.

Ce programme comprend différents types de campagnes :

- Campagnes européennes**

Comme nous l'avons précisé précédemment, la Roumanie, étant membre de l'Union européenne et de l'OIT, met en œuvre les campagnes européennes s'appliquant également en France (exemple : la campagne 2012 sur les risques psycho-sociaux). Ainsi, nous avons pu échanger concrètement sur la mise en œuvre de ces campagnes communes avec les inspecteurs du travail.

- Campagnes nationales**

Elles débutent en décembre de chaque année et se terminent en janvier. Ces deux mois permettent aux inspecteurs du travail d'apprécier tout l'intérêt de ces campagnes et de proposer si nécessaire des modifications afin de les améliorer.

Les inspecteurs du travail doivent consacrer deux voire trois jours maximum sur chacun des thèmes définis par la campagne. Cette courte durée se justifie par le fait que lorsqu'une campagne est plus longue, les employeurs sont informés par d'autres de l'action.

Par exemple, cette année, les thèmes programmés étaient : les activités dans les régions de montagne, la sylviculture et l'alimentation publique.

- Activités spécifiques**

Il s'agit de contrats spéciaux à destination de personnes sans qualification. Leur durée ne peut excéder 90 jours par an et le salaire est versé quotidiennement.

- Formation professionnelle**

Les inspecteurs du travail doivent vérifier que chaque salarié a bien été formé sur son poste de travail. Cette « formation introductory générale » dure deux jours et comprend une journée dédiée à une formation générale et la seconde concerne davantage le poste de travail.

Par ailleurs, le système d'inspection du travail roumain prévoit plusieurs types de contrôle qui diffèrent de ceux organisés en France. Dans un premier temps, les campagnes nationales comprennent notamment :

- Les contrôles saisonniers** : ils sont réalisés en juillet et en août dans les deux districts situés au bord de la Mer noire. Ils permettent aux agents de la côte de recevoir le renfort et le soutien des inspecteurs du travail des autres districts.

- **Les contrôles travail illégal** : les inspecteurs du travail doivent consacrer un jour par semaine à des contrôles portant sur la lutte contre le travail illégal. Chaque inspecteur est libre dans l'organisation de ces contrôles.

**Le deuxième type de contrôles est appelé « thématiques »** : il s'agit de thèmes choisis par l'inspecteur qui donnent lieu à la rédaction de grilles de contrôle. Dans ce cas, l'employeur est informé dès le début du contrôle et doit contresigner la grille thématique qui lui est soumise.

Les inspecteurs peuvent également organiser des **contrôles au fond ou ciblés** dont la thématique est annoncée à l'employeur.

Enfin, des **contrôles complexes** peuvent avoir lieu dans les grandes entreprises. Ce type de contrôle requiert la participation d'au moins trois inspecteurs du travail.

A l'instar du système français, tous les contrôles peuvent être inopinés ou non.

## **2. Les obligations de l'inspecteur du travail :**

Comme en France, nous avons constaté que les inspecteurs du travail étaient soumis à la convention 81 de l'OIT et respectent par conséquent des principes déontologiques telles que l'indépendance, la confidentialité, l'impartialité, la neutralité politique...

## **3. Les moyens d'action mis à la disposition de l'inspecteur du travail :**

- un accès libre et permanent dans l'entreprise sans avertissement préalable,  
- la possibilité de demander les documents et informations nécessaires pour le contrôle,  
- le pouvoir d'arrêter toute activité ou tout équipement de travail en cas de situation de danger grave et imminent,

## **Il nous a paru intéressant d'insister sur les procès-verbaux roumains car ils se différencient de la France :**

Après tout contrôle, un procès-verbal de contrôle (PV) doit être rédigé. Il contient dans une annexe 1, des constats et dans une annexe 2, les mesures que l'inspecteur du travail souhaite que l'entreprise mette en œuvre suite à ses constats dans un temps délimité.

Ces demandes de mesures à mettre en œuvre constituent un pouvoir important de l'inspecteur du travail, d'autant plus qu'en cas de non respect, elles peuvent être assorties d'un second PV de sanction qui se caractérise par un avertissement ou une amende contraventionnelle.

La différence avec le système français est assez flagrante concernant la possibilité de dresser des amendes contraventionnelles. En effet, l'inspecteur du travail roumain qui constate une infraction en matière de santé et sécurité au travail, ou lorsqu'une mesure n'a pas été prise dans le délai imparti, qu'il s'agisse de la santé au travail ou des relations du travail, met une amende et peut en fixer le montant.

A ce stade, il est possible de rencontrer deux situations :

- Si l'employeur ne conteste pas :
  - En matière de santé et sécurité au travail, l'employeur peut payer 50% dans les deux jours et le reste dans les quinze jours.
  - En matière de relation du travail, l'employeur effectue le paiement en une seule fois.
- Si l'employeur conteste, il peut faire un recours devant le juge dans les quinze jours (recours suspensif). En matière de santé et sécurité au travail, si le juge annule la décision de l'inspecteur du travail, l'employeur effectue le paiement en une seule fois.
- En cas de non paiement, le service de l'exécution forcée de l'inspection territoriale envoie le dossier à l'administration financière.

Nous avons pu découvrir ainsi d'autres pratiques. Si les moyens de l'inspecteur roumain sont différents, les deux systèmes se ressemblent par leurs objectifs.

### **III - La procédure de contrôle**

#### **A - La préparation**

Afin de préparer leurs contrôles, les inspecteurs du travail ont à leur disposition **deux bases de données** gérées par les services : PACIFIC et REVISAL.

**PACIFIC** est alimenté par les agents eux-mêmes. En l'absence de sectorisation, cet applicatif permet d'avoir connaissance des contrôles déjà réalisés, des suites données, de la verbalisation et de la mise en recouvrement des amendes.

Une fiche d'entreprise peut en être extraite. Elle servira de base à l'élaboration de la **thématique de contrôle** avant validation par l'inspecteur-chef.

De son côté, **REVISAL** est alimenté directement par les employeurs à partir des contrats de travail conclus avec leurs salariés. On y trouve notamment la date d'embauche, le type de contrat, la durée du travail et le salaire. Cet applicatif permet de reconstituer la carrière professionnelle de chaque salarié. Un important travail d'informatisation des carnets individuels des travailleurs a été réalisé à cette fin.

REVISAL sert principalement aux contrôles réalisés par le service des relations de travail (RM), en particulier dans la lutte contre le **travail dissimulé**. Ce thème mobilise fortement les services d'inspection du travail. C'est une **action prioritaire** permanente à laquelle chaque agent se doit de consacrer une journée de contrôle par semaine. Un **numéro vert** a également été mis en place pour permettre à tout citoyen de dénoncer cette infraction.

Au 1er semestre 2012, 3 500 employeurs et 300 000 salariés ont été contrôlés dans l'ensemble du pays. Ces contrôles ont donné lieu à la perception de 667 000 € d'amende, soit 75 % du total des sommes recouvrées. Il est à noter que, depuis le 1er janvier 2011, le salarié non déclaré peut être sanctionné comme **co-auteur**. Cette réforme n'est pas pour

faciliter le travail des inspecteurs, les travailleurs refusant désormais de plus en plus de décliner leur identité.

## **B - Le contrôle**

Les entreprises sont susceptibles d'être contrôlées par des inspecteurs du travail différents en fonction de la **thématique** (santé-sécurité ou relations de travail) et du **champ de compétences** de chacun (risques mécanique, chimique, biologique,...). Les interventions peuvent également être menées en **binôme**.

A son arrivée dans l'entreprise, l'agent présente sa carte professionnelle ainsi que l'**ordre de mission** spécifique délivré par l'Inspecteur-chef.

Il remet ensuite à l'employeur un exemplaire de la thématique de contrôle. Cette dernière fixe le cadre de son intervention. L'inspecteur du travail est tenu de la respecter, sauf constat d'un danger grave et imminent.

Il vise enfin le **registre unique de contrôle** qui porte trace des contrôles précédents.

A l'issue du contrôle, il remet à l'employeur, un **procès-verbal de contrôle**, document formel justifiant de la réalisation du contrôle.

De retour à son bureau, il se doit de transcrire les suites données à son contrôle dans la base PACIFIC **dans les 48 heures**.

## **IV - Les visites en entreprises**

L'Inspectorat territorial de Bucarest a organisé **six visites** d'entreprises avec les inspecteurs par groupes de deux ou trois inspecteurs élèves du travail. Ces visites ont été facilitées par le fait que nous étions accompagnés soit par une inspectrice du travail maitrisant le français, soit par une interprète.

Elles nous ont permis de voir sur le terrain comment sont appliquées les règles régissant l'activité des inspecteurs du travail roumains présentées précédemment pendant le stage, notamment les outils aidant à la préparation du contrôle et les suites.

Première étape : Avant chaque visite, une présentation nous a été faite par l'inspecteur de l'entreprise et de ses antécédents. Ces présentations constituaient un rappel du rôle important des bases de données dans la préparation des contrôles et le suivi des entreprises pour les inspecteurs du travail roumains.

Deuxième étape : Les visites se sont déroulées de la manière suivante : présentation de l'entreprise par la direction, visite des locaux de travail, déplacement sur un ou plusieurs sites. Les entreprises appartenaient à des secteurs d'activité variés : industrie pharmaceutique, confection textile, distribution de gaz, construction, fabrication de cartons. L'organisation des visites par les agents de l'Inspectorat territorial du travail, tenant compte de la variété des secteurs d'activité présents dans la région de Bucarest, nous a permis d'appréhender l'adaptation de l'inspecteur roumain dans le contrôle de plusieurs types d'entreprises ayant chacun leurs spécificités en matière de santé et sécurité, et notamment dans la prise en compte de leurs risques propres.

Les deux entreprises visitées la première semaine ont été spécifiquement sélectionnées afin de nous présenter des situations où une réelle démarche d'évaluation des risques et de prise en compte de la santé et sécurité des travailleurs avait été effectuée. Les quatre autres entreprises étaient dans une démarche positive en la matière mais pas autant aboutie, ce qui nous a permis d'accompagner les inspecteurs du travail roumains dans la recherche des non-conformités et d'observer leurs méthodologies de contrôle. Ces contrôles ont également été l'occasion d'assister aux entretiens des inspecteurs avec les représentants de l'employeur et les représentants des salariés. Cela nous a permis de voir comment l'inspecteur du travail roumain travaille avec les acteurs de l'entreprise et ses relations avec ces derniers.

Dernière étape : A la fin de la deuxième semaine de notre stage, une présentation des suites aux contrôles nous a été faite par les inspecteurs que nous avions accompagnés. Ces présentations étaient suivies par des échanges et débats sur les contrôles.

[Retour sommaire](#)

**ROMANIA**



## Acknowledgements

In the first place we would like to extend our thanks to the Labour Inspectorate of Romania, in particular the Central Authority, as well as the Regional Labour Inspectorate (ITM) of Bucharest, for their warm welcome as well as their availability.

Discovering the system of labour inspection in this country was a rewarding experience for us, of which we will try to bring out the most essential points in this report.

We would like to thank our hosts for organising the training course as well as the regional labour inspectors of Bucharest for agreeing to share their experience with us, in particular by allowing us to take part in their inspection activities.

We would like to offer special thanks to the persons having contributed to the completion of this training course:

- Mr Dragomir Ciprian
- Mr Bujor Constantin
- Mrs Toaje Monica
- Mr Vlad Cristian
- Mrs Balabuti Marinela
- Mr Paunescu Ovidiu Gabriel
- Mr Voinoiu Niculae
- Mr Rosioru Constantin
- Mrs Ghilencea Maria
- Mr Venescu Emanoil
- Mrs Viorica Aioniesie
- Mr Negoita Niculas
- Mrs Iuliana Vladoiu

From the five of us: "*va multumim!*"

## I – Background and organisation of the system of labour inspection in Romania

Romania is a country which the five of us discovered during this international training course. In the first place, we therefore had to gain an understanding of a number of background details in order to comprehend the way in which the system of labour inspection functions.

The country is a recent addition to the European Union, which it entered on **1<sup>st</sup> January 2007**. For its part, the Romanian labour inspectorate was created in 1999 (Act no.108/1999), the Act being effectively implemented in 2000; it functions under the authority of the Ministry of Labour, Families and Social Security. Its creation and operation comply with the provisions set out by ILO Conventions nos. 81 and 129. The Labour Code, for its part, appeared in 2003, and constitutes a legislative basis, to which various decrees governing specific topics have to be added.

From an organisational point of view, Romania is composed of **42 districts**, within each of which a regional Labour Inspectorate is based. For our part, we were hosted by the regional Labour Inspectorate of Bucharest during this training course.

Labour Inspectors are recruited by means of a competitive examination, which is open to university graduates, following which they obtain state employee status. They currently number **1,719** at the national level.

The Labour Inspectorate is divided into two levels in Romania. The central level, headed by a National Inspector-General, is responsible for coordinating the activity of officials based at the regional level. This coordination consists in particular in the elaboration of inspection methodologies as well as the management of the data produced by the various actions carried out by the labour inspectors. Two separate departments represent two different fields of activity: the sphere of labour relations on the one hand and the sphere of health and safety at work and supervision of the market on the other. Both departments are managed by a Deputy National Inspector-General. Labour inspectors only have authority to act in one of these fields.

This organisation according to field of activity also applies at the regional level. Each of the regional sectors is managed by an inspector in-chief, with two deputy inspectors in-chief under their authority, one for each of the aforementioned departments. The regional sectors are responsible for inspection in the two aforementioned fields and for provision of information to employers and employees with regard to the application of labour legislation.

During our training course, we were hosted within the regional Labour Inspectorate of Bucharest, where we were able to find out about its organisation and functioning, as well as gaining an understanding of its specific characteristics, in terms of specialisation of labour inspectors in particular.

## **II – Operation and means of action**

During this training course, we were able to gain an understanding of the functioning of the Labour Inspectorate in Romania, as well as of the means of action that the inspectors have at their disposal. We were able to assess the similarities and differences between this system and the French system.

### **1. Annual framework plan for activity at the national level**

As is the case in France, the Romanian labour inspection system provides for the elaboration of an annual framework plan for activities at the national level, the specific application of which is then adapted in each district, taking the specific characteristics of each of them into account.

This plan includes various types of campaigns:

- European campaigns**

As mentioned above, Romania is a Member of the European Union and of the ILO, and implements European campaigns, which also apply in France (e.g. the 2012 campaign on psychosocial risks). Thus, we were able to engage in exchanges in practical terms with regard to the implementation of these common campaigns with the labour inspectors.

- National campaigns**

These begin in December every year and end in January. These two months allow the labour inspectors to assess the effectiveness of these campaigns and, if necessary, put forward changes in order to improve them.

The labour inspectors have to devote two or even three days maximum to each of the areas set out in the campaign. This short time span is justified by the fact that, when campaigns are longer employers inform each other of the action.

For example, this year, the planned areas of action were: activities in mountain regions, forestry and public food supply.

- Specific activities**

These are special contracts designed for unskilled persons. Their duration cannot be greater than 90 days per year and the wages are paid on a daily basis.

- Professional training**

Labour inspectors are responsible for verifying that each employee has indeed received proper training for their post. This “general introductory training” lasts for two days and includes a day devoted to general training and another more specifically concerned with the job.

Moreover, the Romanian labour inspection system provides for several types of inspection which differ from those organised in France. In the first place, the national campaigns include, in particular:

- **Seasonal inspections:** these are carried out in July and August in two districts next to the Black Sea. They make it possible for the inspectors of the coastal region to receive reinforcement and support from the labour inspectors of other districts.

- **Inspections concerning illegal work:** labour inspectors have to devote one day a week to inspections concerning the fight against illegal work. Each inspector is free to organise these inspections.

**The second type of inspection is referred to as “thematic”:** these are issues selected by the inspector which give rise to the compiling of inspection checklists. In this case, employers are informed at the beginning of the inspection and have to countersign the thematic list submitted to them.

Inspectors can also organise **basic and targeted inspections**, concerning issues of which the employer is informed.

Finally, **complex inspections** may be conducted in large companies. This type of inspection requires the participation of at least three labour inspectors.

As in the case of the French system, notice of inspections may or may not be given in advance.

## **2. Labour inspectors' obligations:**

We observed that, as is also the case in France, labour inspectors are subject to ILO Convention 81 and, accordingly, comply with professional ethical principles such as independence, confidentiality, impartiality, political neutrality etc.

## **3. Means of action placed at labour inspectors' disposal:**

- free and permanent access to companies without prior notice,
- the possibility of demanding documents and information necessary for inspection,
- the power to stop any working activity and equipment in case of situations of serious and imminent danger,

## **It appears worthwhile to highlight Romanian inspection reports, since they differ considerably from French reports:**

After all inspections, an inspection report is drawn up. These contain two annexes, the first of which gives the findings, while the second contains the measures that the labour inspector asks the company to implement within a set time as a result of the findings.

These demands for the implementation of measures constitute a considerable power for labour inspectors, and all the more so since, in case of failure to comply, they can be accompanied by a second report/statement of offence, which is characterised by a warning or fine for non-compliance.

The possibility of issuing fines for non-compliance constitutes a striking difference as compared with the French system. Indeed, when Romanian labour inspectors ascertain breaches in matters of health and safety at work, or when measures are not taken within the

allowed deadline, whether with regard to health at work or labour relations, they can impose fines and fix the amount thereof.

At this stage, two possible situations may arise:

- If the employer does not raise objections:
  - As far as work health and safety is concerned, the employer may pay 50% within two days and the remainder within fifteen days.
  - As far as employment relationships are concerned, the employer makes one single payment.
- If the employer raises objections, the latter may make an appeal before a judge within fifteen days (suspensive appeal). As far as health and safety at work are concerned, if the judge sets aside the labour inspector's decision, the employer makes one single payment.
- In case of failure to pay, the regional inspectorate's Enforcement Department sends the case to the Financial Administration.

We were able to find out about other practices. Although the means at Romanian inspectors' disposal are different, the objectives of the two systems are similar.

### **III – Inspection procedure**

#### **A - Preparation**

In order to prepare their inspections, the labour inspectors have **two databases** at their disposal managed by the PACIFIC and REVISAL departments.

**PACIFIC** is provided with data by the inspectors themselves. In the absence of division into sectors, this application provides access to information on inspections already carried out, follow-up actions taken, recording of offences and recovery of fines.

Company details may be extracted from it. These serve as a basis for determining the **issues to be inspected**, before validation by the Inspector-in-Chief.

**REVISAL** for its part is supplied with data directly by employers, on the basis of employment contracts entered into with their employees. In particular, the date of engagement, type of contract, working time and wages are given. This application programme makes it possible to piece together each employee's professional career. Major IT work has been undertaken for this purpose, involving computerisation of workers' individual records.

REVISAL is principally used for inspections carried out by the Employment Relations (RM) Department, particularly in the fight against **undeclared work**. This issue receives a great deal of attention from the Departments of the Labour Inspectorate. It is a permanent **priority action** to which each inspector has to devote one inspection day per week. A **free phone number** has also been put in place in order to allow any citizen to report this offence.

During the first half of 2012, 3,500 employers and 300,000 employees were inspected in the country as a whole. These inspections led to the collection of €667,000 in fines, i.e. 75% of

the total amount of sums recovered. It should be noted that, since 1<sup>st</sup> January 2011, undeclared employees may be punished as **co-perpetrators**. This reform is not of a nature to make the inspectors' work easier, since workers now increasingly refuse to give their names.

## **B - Inspection**

Companies are likely to be inspected by different labour inspectors according to the **issue** involved (health and safety or employment relations) and their respective **fields of competence** (mechanical, chemical and biological risks etc.). Actions may also be conducted by inspectors **in pairs**.

On arrival in companies, inspectors show their professional cards as well as the specific **assignment order** issued by the Inspector-in-Chief.

They then hand over a copy of the issues to be inspected to the employer. The latter fix the framework for the inspector's action. Labour inspectors are bound to comply with them, except in case of ascertainment of serious and imminent danger.

Finally, it is included in the **single inspection register**, in which the traces of previous inspections are kept.

At the end of the inspection, the inspector hands over an **inspection report** to the employer, this is a formal document giving proof of completion of the inspection.

On return to their office, inspectors have to enter the measures that are due to follow-up their inspection in the PACIFIC database **within 48 hours**.

## **IV – Company inspection tours**

The Bucharest regional Inspectorate organised **six inspection** tours of companies with the inspectors, for groups of two or three trainee labour inspectors. These inspections were facilitated by the fact that we were accompanied either by a female labour inspector with a command of French, or by an interpreter.

They allowed us to see how the rules governing Romanian labour inspectors' activities, which had been presented previously during the placement, are applied on the ground, and the tools used to assist in the preparation of inspections and follow-up measures in particular.

**First Stage:** Before each inspection, the inspector made a presentation of the company and its past history to us. These presentations constituted a reminder of the important role that the databases play in the preparation of inspections and the supervision of companies for Romanian labour inspectors.

**Second Stage:** The inspections took place in the following manner: presentation of the company by the management, tour of the working areas, and trip to one or several sites. The companies belonged to a range of business sectors: pharmaceutical industry, the textile clothing industry, gas distribution, the construction industry, manufacture of cardboard boxes.

In view of the wide range of business sectors present in the Bucharest region, the regional labour inspectorate's organisation of the inspection visits allowed us to gain an

understanding of way in which the Romanian labour inspectorate adapts its approach to inspection to different types of company, each with their own specific character in terms of health and safety, in particular, by taking their specific risks into account.

The two companies visited in the first week were specifically selected in order to show us situations in which a real risk assessment procedure, taking the health and safety of the workers into account, had already been conducted. Four other companies were engaged in procedures which were positive in this respect, but which had not been as successfully completed as in the previous case. This allowed us to support the Romanian labour inspectors in the search for instances of non-compliance and to observe their inspection methodologies. These inspections also provided an opportunity to take part in the inspectors' interviews with employers' and employees' representatives. This allowed us to see how the Romanian labour inspectors work with the people involved in companies and their relations with them.

Final Stage: At the end of the second week of our training course, a presentation of the follow-up measures coming after the inspections was made by the inspectors whom we had accompanied. These presentations were followed by exchanges and debates on the inspections.

[Retour sommaire](#)

## **ROYAUME-UNI**

**Nicolas JOUAN, Jean-Noël PONZEVERA**

### **1. Historique**

Dans sa forme actuelle, le système d'inspection du travail britannique date de 1974. Le *Health and Safety at Work Act* adopté cette année-là a établi les principes régissant l'inspection du travail. Il a aussi créé l'agence gouvernementale chargée de son application (*Health and Safety Executive, HSE*). Il est à noter que le HSE n'est pas l'unique organisme chargé de la santé et de la sécurité au travail, les *Local Authorities* (équivalent des communautés d'agglomération ou des départements selon le degré d'urbanisation des territoires) ayant en charge le secteur tertiaire et le commerce.

La première loi britannique sur le travail date de 1802 et portait sur les conditions de travail des femmes et des enfants. Quant au premier corps d'inspection du travail, il remonte à 1833.

### **2. Organisation et recrutement des agents**

Le HSE emploie 3500 fonctionnaires sous tutelle du ministère de l'Emploi, distribués sur le territoire dans 23 bureaux, dont le siège social est basé à Bootle, près de Liverpool. Les effectifs opérationnels sont scindés entre 1500 inspecteurs généralistes (bien que pouvant se concentrer sur certains secteurs d'activité comme le BTP ou la chimie) et 1300 spécialistes (ingénieurs mécaniciens, chimistes, biologistes... ou assistants de visite, assistants administratifs, assistants contentieux ou assistants diagnostic économique).

Créé en 1911, le *Health and Safety Laboratory (HSL)* a été rattaché au HSE en 1991 : il s'agit d'une structure dont l'équivalent français est l'*INRS* (370 personnes basées à Buxton *in the middle of nowhere*) qui assiste le HSE dans ses enquêtes et ses travaux de test et d'évaluation, mais a aussi pour clients de grands groupes dont les financements permettent de conduire des recherches et de dispenser des formations liées au travail (en sciences dures, mais aussi en psychologie ou en médecine).

Il n'existe pas de système de concours administratifs au Royaume-Uni. Les agents sont embauchés à l'issue d'un processus de recrutement équivalent à celui du secteur privé, structuré en plusieurs étapes : tests de présélection effectués sur internet, journée d'évaluation en *assessment center*, sélection finale après plusieurs entretiens. Les qualités recherchées sont techniques (droit, sciences, gestion...), mais aussi et surtout relationnelles et comportementales, avec une priorité donnée aux capacités de discernement et de persuasion.

Une fois recruté, l'inspecteur est astreint à une formation à la fois théorique (à l'université de Warwick) et pratique de cinq années, à l'issue de laquelle il doit obtenir l'équivalent d'un master II. Les cours dispensés concernent l'évaluation des risques, le droit et la procédure pénale, la gestion et l'économie, les compétences interpersonnelles... Pendant cette

période, il peut mener ses interventions de façon autonome après une période probatoire de quelques semaines à quelques mois, mais il peut aussi être révoqué à l'issue d'évaluations intermédiaires.

Il faut noter que les restrictions budgétaires imposées récemment ont abouti à un gel des recrutements depuis deux ans.

### **3. Missions**

Le système d'inspection britannique se concentre sur la prévention et le contrôle des risques liés à la santé et à la sécurité au travail au sens large, c'est-à-dire incluant la protection des travailleurs, mais aussi celle du public dès lors que celui-ci se trouve exposé à des dangers inhérents au travail. C'est la raison pour laquelle le HSE est aussi responsable par exemple de la sûreté des installations industrielles (y compris nucléaires), responsabilité exercée en France par le ministère de l'Industrie.

A l'exception du temps de travail et à condition que les constats effectués aient une relation avec la santé et la sécurité, les inspecteurs du HSE n'ont pas d'attributions sur d'autres champs, soit parce qu'il n'existe pas de réglementation ad hoc (par exemple, absence de comité d'entreprise ou de protection des délégués syndicaux et des représentants du personnel au CHSCT), soit parce que celles-ci sont exercées par d'autres corps administratifs (par exemple le ministère des Retraites ou du Budget pour le contrôle du salaire minimum ou de la déclaration du travail salarié).

Depuis quelques années, le HSE est au cœur d'un débat public assez vif relayé récemment encore par les media et l'administration Cameron : le « monstre » constituerait une bureaucratie coûteuse imposant un véritable fardeau administratif aux entreprises, empêchant même les enfants de jouer dans la rue ou les secours de porter assistance à un homme en train de se noyer ; le pays pourrait utilement alléger son système d'inspection en raison de ses résultats « acceptables » en matière d'accidents mortels (moins de 200 par an depuis plusieurs années, hors accidents liés à la circulation).

Ce débat, doublé d'une cure d'austérité très dure (réduction de 30% du budget entre 2009 et 2014, au même titre mais parfois moins que d'autres administrations), a obligé le HSE à rationaliser ses missions. Ce travail d'introspection a été entrepris à la faveur d'un audit opéré par un professeur de renom, lequel a finalement révélé que le HSE constituait une organisation utile et assez efficiente tout en préconisant que l'Agence procède à une simplification de ses procédures et concentre ses interventions sur l'essentiel, c'est-à-dire :

- concernant les interventions dites « proactives » : sur seize secteurs considérés à haut risque (de l'agriculture au recyclage en passant par les parcs d'attraction ou le BTP) ;
- concernant les interventions dites « réactives » (plaintes, accidents) : sur les entreprises qui enfreignent gravement la loi.

Les textes décrivant les missions du HSE sont tout à la fois empreints de pragmatisme, teintés de libéralisme, mais aussi largement influencés par le droit européen (directive sur la protection des travailleurs, directives machines, règlement REACH...) :

- l'employeur, dont la responsabilité en matière de santé/sécurité est partagée avec les employés de l'entreprise, est astreint à une obligation de résultats sans considération des moyens à mettre en œuvre (d'où l'importance des *codes of practice*) et selon le principe constant du *So far as is reasonably practicable* (c'est-à-dire d'un équilibre à trouver entre la probabilité et la gravité des risques d'une part, le coût de leur prévention d'autre part) ;
- l'action des inspecteurs doit être proportionnée (au but recherché), cohérente (d'un établissement à l'autre), transparente (l'employeur doit connaître les droits qui sont les siens) et responsable (l'action publique peut être mise en cause par un simple citoyen, un juge ou un parlementaire, et faire l'objet d'une enquête administrative) ;
- l'indépendance de l'inspection du travail est une indépendance de l'agence HSE (qui traduit les orientations générales, mais jamais particulières, du gouvernement en objectifs opérationnels) et non une indépendance des agents, la plupart devant suivre un plan d'interventions élaboré par la hiérarchie (même s'ils restent maîtres des suites à donner).

#### 4. Fonctionnement

Le HSE est concentré sur les activités « à haut risque », les risques réputés faibles (dans le tertiaire ou les commerces de détail, y compris ceux présentant pourtant des risques importants comme les métiers de bouche ou les blanchisseries) étant du ressort des *Local Authorities* constituées par les *Counties* et/ou les *Districts*. Au sein de l'Agence, des équipes spécialisées traitent les industries les plus dangereuses (chimie, pétrole, nucléaire...) et au sein du secteur Opérations, un service a été créé pour se consacrer exclusivement au BTP. Le service *Cross cutting interventions* traite comme son nom l'indique de sujet transversaux (PME, amiante, suivi des évolutions juridiques....).

Chaque bureau est dirigé par un directeur régional et divisé en équipes menées par un inspecteur principal qui dispose d'une équipe d'inspecteurs et d'un assistant de visite. Un bureau régional comprend également des équipes transversales spécialisées que les inspecteurs peuvent solliciter à discrédition.

L'activité de l'inspection du travail fait l'objet d'une planification fine et d'un contrôle rigoureux. Sauf dans le BTP où le risque est considéré comme omniprésent, chaque inspecteur dispose d'une feuille de route élaborée par l'encadrement, fondée sur un travail important de ciblage (*targetting*). La hiérarchie sélectionne les accidents du travail devant donner lieu à enquête (enquête menée conjointement avec la police et après déclaration des accidents donnant lieu à un arrêt de travail de plus de 5 jours par les employeurs dans le logiciel *Registration of Injuries, Diseases and Dangerous Occurrences Regulation, RIDDOR*) tandis que les plaintes sont filtrées par une équipe spécialisée. Les interventions « proactives » doivent être réduites au minimum et ne concerner que les seize secteurs prioritaires : les établissements contrôlés sont identifiés par un logiciel développé par le HSL qui permet de cibler au mieux les *poor performers* en croisant plusieurs types de données

(niveau des risques ; historique des accidents, des plaintes et des suites ; retour des assureurs ; date de la dernière visite ; taille...).

Les inspecteurs se voient assigner des objectifs annuels (chacun doit par exemple émettre environ vingt mises en demeure et/ou arrêts de travaux et être l'auteur de deux procédures judiciaires). Leur activité est soumise à un suivi très précis (à la minute) pour permettre l'établissement de bilans analytiques par secteur et type d'activité.

## 5. Moyens

Les inspecteurs britanniques disposent de pouvoirs très importants, mais leur pratique est très largement orientée vers le conseil donné aux employeurs dans une optique de prévention. L'ambiance des contrôles s'en ressent, au cours desquels un véritable dialogue s'instaure souvent. En amont, le HSE mène fréquemment des actions de sensibilisation (campagne nationale sur l'amiante *Asbestos, the hidden killer*, journée d'information sur les risques agricoles...), publie des guides d'information et d'aide à la décision (dépliants pour les petites entreprises du BTP...), encourage la promotion des meilleures pratiques et des entreprises exemplaires, voire s'engage dans des actions de partenariat avec les branches, les donneurs d'ordre, les syndicats et les *safety representatives*, équivalent britannique des membres du CHSCT en France.

Si les pouvoirs octroyés à l'inspection du travail britannique sont de même nature que ceux de son homologue français, ils sont aussi toujours plus larges. Dans l'entreprise, l'inspecteur HSE peut librement prendre des photographies et obtenir une copie de tout document. Il peut aussi effectuer/obtenir des enregistrements numériques, et procéder à des prélèvements, non seulement sur des produits chimiques mais aussi sur tout ou partie d'un équipement.

Il peut décider la mise sous scellés d'une machine ou d'un agent chimique pendant la phase de test effectuée par HSL sur place ou sur pièce.

Les attributions de l'inspection du travail concernant les suites à intervention sont commandées par un double souci de simplicité et d'efficacité :

- la mise en demeure (*improvement notice*) de l'employeur est possible sur tous les sujets dès lors que celui-ci a commis une infraction associée à un risque ; le délai minimum de régularisation est de vingt-et-un jours, ce qui n'est pas sans poser de problèmes dans certains cas ;
- les arrêts de travaux ou d'activité (*prohibition notice*) sont également possibles s'agissant de n'importe quelle situation dès lors qu'il s'agit de faire cesser un risque grave et immédiat ; la reprise est laissée à l'initiative de l'employeur sans que ce dernier soit tenu d'en informer l'inspection du travail ;
- les poursuites judiciaires (*prosecution*) sont exercées sans intermédiaire du ministère public, c'est-à-dire par les inspecteurs eux-mêmes qui, ayant été formés pour ce faire, plaident directement leur cause devant le juge et face à l'employeur (système contradictoire).

Les procédures judiciaires, plus rares qu'en France compte-tenu de l'efficacité des autres outils (500 environ chaque année contre 7000 mises en demeure et 3800 arrêts d'activité et/ou de travaux), sont aussi beaucoup plus suivies puisque les juges prononcent des condamnations dans plus de 90% des cas (20 000 £ d'amende et douze mois de prison pour le premier niveau de juridiction ; amende sans limitation et deux ans de prison pour le niveau supérieur). Il faut dire que l'administration du travail veille à ce que ses agents accordent une attention particulière à la légitimité des poursuites dont ils décident, au besoin en utilisant *l'Enforcement Management Model (EMM)*, outil d'aide à la décision permettant d'arbitrer sur les suites à intervention en fonction de la gravité des constats, mais aussi de la situation économique et de l'historique de l'entreprise, de la bonne volonté de l'employeur ou encore de la demande sociale.

Au-delà de ces pouvoirs classiques mais étendus, les inspecteurs du travail britanniques utilisent deux instruments plus atypiques :

- l'ensemble des suites données aux interventions fait l'objet d'une publication sur internet, permettant à chacun, candidat, client, fournisseur, banquier... de s'informer sur la situation de l'entreprise au regard de la réglementation du travail : c'est le système du *name and shame* ;
- depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2012, le HSE facture ses coûts d'intervention aux entreprises dès lors que des infractions y ont été commises (soit £124 de heure) : c'est le *FEFI* (*Fee For Intervention*), qui crée pour les employeurs une incitation supplémentaire à se conformer à la loi, mais présente aussi le risque de les inciter à réduire le temps consacré jusque-là au dialogue avec les inspecteurs.

[Retour sommaire](#)

Nicolas JOUAN, Jean-Noël PONZEVERA

## 1. History

In its present form, the occupational health and safety system in the United Kingdom dates back to 1974. The Health and Safety at Work Act, which came into force that year, laid down the principles governing occupational health and safety inspection. It also set up the government body responsible for its implementation (the Health and Safety Executive, HSE). It should be noted that the HSE is not the only body responsible for occupational health and safety. Local Authorities (equivalent to *communautés d'agglomération* (urban communities) or *départements* (departments) in France, depending on how urbanised regions are) are responsible for the service sector and commerce.

The first British labour law dates back to 1802 and concerned the working conditions of women and children. The first labour inspectorate itself dates back to 1833.

## 2. Organisation and recruitment of officers

The HSE employs 3500 government employees under the authority of the Department for Work and Pensions, distributed throughout the country in 23 offices, the head office of which is based in Bootle, near Liverpool. The operational workforce is composed of 1500 general inspectors (although they may focus on certain areas such as the construction sector or the chemical industry) and 1300 specialist inspectors (mechanical engineers, chemists, biologists, etc. or inspection assistants, administrative assistants, litigation assistants or economic assessment assistants).

The Health and Safety Laboratory (HSL), set up in 1911, became an Agency of the HSE in 1991. It is a body equivalent to the French INRS (*Institut National de Recherche et de Sécurité* - National Research and Safety Institute) and employs 370 staff based in Buxton, in the middle of nowhere. It assists the HSE with its investigations and testing and assessment work but also has as its clients major groups whose financing enables it to conduct research and deliver occupational training (both in the hard sciences and also in psychology or medicine).

The United Kingdom does not have a system of competitive entrance examinations. Officers are hired following a recruitment process similar to the private sector's, organised in several stages: pre-selection tests carried out online, an assessment day at an Assessment Centre and final selection after a series of interviews. The desirable attributes are technical (law, science, management, etc.) but also and above all relational and behavioural, with priority being given to the ability to be discerning and persuasive.

After being recruited, the inspector is obliged to undergo five years of both theoretical training (at the University of Warwick) and practical training, at the end of which the inspector must achieve the equivalent of a *master II* (Master's degree). The training delivered focuses on risk assessment, law and criminal procedure, management and

economics, interpersonal skills, etc. During this time, inspectors may carry out their inspections autonomously after a trial period of a few weeks to several months but they may also be removed from office following interim assessments.

It should be noted that recently introduced budgetary constraints have resulted in recruitments being frozen for two years.

### 3. Tasks

The British inspection system focuses on preventing and controlling occupational health and safety risks in broad terms, i.e. including the protection of workers but also of the public at large whenever the latter is exposed to occupational hazards. This explains why the HSE is also responsible for the safety of industrial facilities (including nuclear), a responsibility which in France belongs to the Ministry of Industry.

With the exception of working time and, provided that inspection results relate to health and safety, the remit of HSE inspectors does not extend to other areas, either because there is no *ad hoc* regulation (e.g. no works council or protection of union representatives and staff delegates in a Health and Safety Committee) or because these responsibilities are carried out by other administrative bodies (e.g. the Department for Work and Pensions or the Treasury for monitoring the minimum wage or for declaring paid employment).

For a number of years, the HSE has been at the centre of quite intense public debate that recently continued to draw attention from the media and the Cameron administration: the "monster" is apparently a costly bureaucracy imposing a real administrative burden on businesses, even preventing children from playing in the street or emergency services from saving a person from drowning; the country could usefully downsize its inspection system owing to its "acceptable" results in terms of fatal accidents (less than 200 a year for several years, not including road accidents).

This debate, together with very tough austerity measures (a 30% budget cut between 2009 and 2014, as for other administrations although occasionally less) has forced the HSE to rationalise its tasks. This self-assessment was undertaken during an audit led by a well-known academic, which revealed that the HSE was a useful and fairly efficient organisation although it was recommended that the Agency should streamline its procedures and focus its interventions on essential issues, i.e.:

- with respect to so-called "proactive" interventions: on sixteen sectors considered to be high-risk (from agriculture to recycling, theme parks or public buildings and works);
- with respect to so-called "reactive" interventions (complaints, accidents): on firms in serious breach of the law.

The texts describing the HSE's tasks simultaneously convey a sense of pragmatism tinged with liberalism but are also heavily influenced by European law (the Directive on the protection of workers, the Machinery Directive, the REACH (Registration, Evaluation, Authorisation & restriction of Chemicals) regulation, etc.):

- an employer, who shares the responsibility for health and safety with the company's employees, is under an obligation to achieve results regardless of the means to be used (hence the importance of Codes of Practice) and in accordance with the constant principle of "*so far as is reasonably practicable*" (i.e. the concept of weighing the probability and gravity of risks on the one hand against the cost of preventing them on the other);
- inspectors' actions must be proportional (to the goal set), consistent (from one establishment to another), transparent (employers must be aware of their rights) and responsible (public policy may be questioned by ordinary citizens, a judge or Member of Parliament, and become the subject of an administrative inquiry);
- the independence of occupational health and safety inspection derives from the independence of the HSE Agency (which translates the Government's general, but never specific, guidance into operational objectives) rather than officers' independence, most of whom must adhere to an intervention plan drawn up by superiors (although they remain in charge of follow-up actions).

#### **4. Operation**

The HSE focuses on "high-risk" activities whereas risks considered to be low (in the service sector or retail trade, including those which nevertheless represent considerable risk such as food outlets or laundries) fall under the responsibility of Local Authorities formed by the Counties and/or Districts. Specialist teams within the Agency deal with the most dangerous industries (chemical, oil, nuclear, etc.) and, in the Operations sector, a department has been set up to focus exclusively on the public buildings and works sector. The Cross-cutting Interventions department, as its name suggests, deals with cross-cutting issues (small or medium-sized businesses, asbestos, monitoring legal developments, etc.).

Each office is managed by a regional manager and divided into teams led by a principal inspector who has a team of inspectors and an inspection assistant at his/her disposal. A regional office also has specialist cross-cutting teams whose support inspectors can request as required.

Occupational health and safety inspection activities are planned meticulously and are rigorously monitored. With the exception of the public buildings and works sector, where risk is considered to be omnipresent, each inspector is provided with a roadmap drawn up by the management, which is based on a substantial task of targeting. The management selects workplace accidents requiring investigation (an investigation conducted jointly with the police and after any accidents resulting in a work stoppage of more than 5 days have been declared by the employers in the *Registration of Injuries, Diseases and Dangerous Occurrences Regulation*, RIDDOR software) whereas complaints are screened by a team of specialists. "Proactive" interventions must be reduced to the minimum and concern only the sixteen priority sectors: establishments to be inspected are identified using software developed by HSL which enables poor performers to be targeted more precisely by combining several types of data (level of risk; accident history; complaints and follow-up; feedback from insurers; date of the last visit; size, etc.).

Inspectors are set annual objectives (for example each inspector must serve about twenty improvement and/or prohibition notices and instigate two court proceedings). Their activities are monitored very closely (to the minute) so that analytical reviews can be drawn up for each sector and type of activity.

## 5. Resources

British inspectors have considerable power and authority but in practice they mainly offer guidance and advice to employers with a view to prevention. This can be felt in the atmosphere of inspections during which genuine dialogue is often established. Upstream, the HSE regularly runs campaigns to raise awareness (the national asbestos campaign "Asbestos: the hidden killer", information day on agricultural risks, etc.), publishes information and decision-making support guidelines (leaflets for small businesses in the construction sector, etc.), encourages the promotion of best practices and model businesses or even forms partnerships with industrial sectors, contractors, trade unions and safety representatives, the British equivalent of members of the CHSCT (*Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail* - Occupational Health and Safety Committee) in France.

Although the powers granted to the British occupational health and safety inspectorate are similar to those of its French counterpart, they are still much wider. HSE inspectors can take photographs and obtain a copy of any document in a business. They can also make/obtain digital recordings and take samples, not only from chemical products but also from all or part of a piece of equipment.

They can decide to put a machine or chemical agent under seal while HSL carries out a series of tests in the premises or on an item.

The remit of occupational health and safety inspection with respect to action taken after an intervention is dictated by a dual concern to keep matters simple and effective:

- an employer may be served with an improvement notice on any issue if the latter has committed a risk-related offence; the minimum period for rectifying the situation is twenty one days, which may cause problems in certain circumstances;
- it is also possible to serve prohibition notices in any circumstances if it is a matter of putting an end to a serious and immediate risk; the employer is left to take the initiative to start up again without being required to inform the occupational health and safety inspectorate;
- prosecution is undertaken without the involvement of the crown prosecutor, i.e. by inspectors themselves who, having been trained to do so, argue their case directly before the judge and against the employer (adversarial system).

Legal proceedings, which are less common than in France owing to the effectiveness of the other tools (about 500 every year compared to 7000 improvement notices and 3800 prohibition notices), are also followed up more closely because judges pronounce convictions in over 90% of cases (a £20,000 fine and twelve months' imprisonment in the Magistrates' Court; an unlimited fine and two years' imprisonment in the Crown Court). It

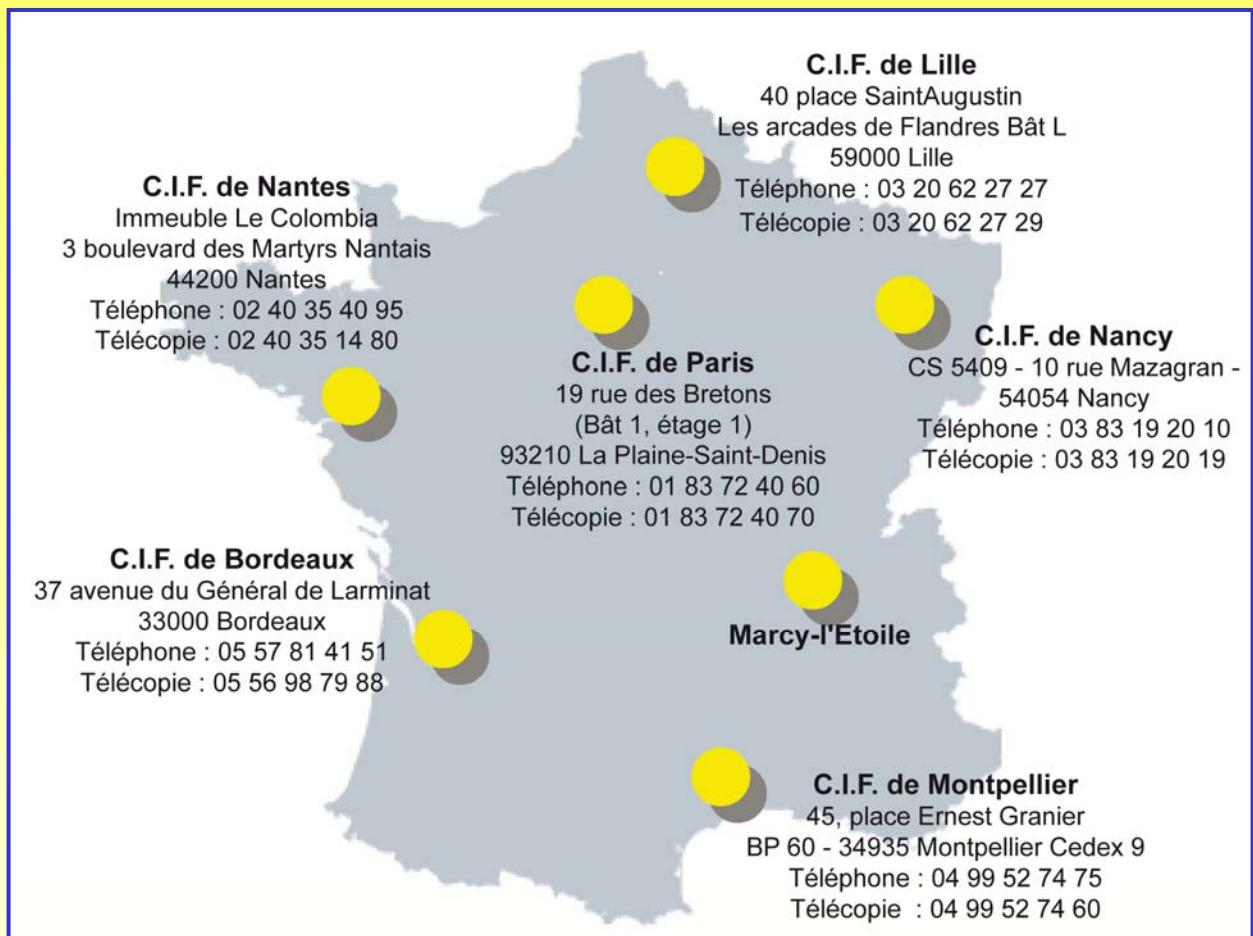
should be noted that the occupational health and safety administration ensures that its officers pay special attention to the legitimacy of the proceedings they decide on, if need be by using the Enforcement Management Model (EMM), a decision-making aid enabling inspectors to choose how to follow up an intervention based on the seriousness of the findings, but also on the firm's financial status and background, the employer's goodwill or social demand.

In addition to these traditional although extended powers, British occupational health and safety inspectors use two more atypical instruments:

- all enforcement notices issued are published on the Internet, enabling individuals, candidates, customers, suppliers, bankers, etc. to find out about a company's situation with respect to labour legislation, in a system known as "name and shame";
- since 1 October 2012, the HSE has been charging firms with intervention costs if offences have been committed in the business (at a rate of £124 an hour). This is called the FIFI (Fee For Intervention) which provides an additional incentive to employers to comply with the law but also runs the risk of encouraging them to reduce the time so far spent speaking to inspectors.

[Retour sommaire](#)





**Institut National du Travail,  
de l'Emploi et de  
la Formation Professionnelle**

---

**1498 route de Sain Bel  
69280 Marcy-l'Etoile**

[www.institut-formation.travail.gouv.fr](http://www.institut-formation.travail.gouv.fr)  
[www.intraint.travail.gouv.fr](http://www.intraint.travail.gouv.fr)

