



Conseil d'administration

322^e session, Genève, 30 octobre-13 novembre 2014

GB.322/INS/13/7

Section institutionnelle

INS

Date: 6 novembre 2014

Original: anglais

TREIZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapport du Directeur général

Septième rapport supplémentaire: Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par les Pays-Bas de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, de la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, et de la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par la Confédération syndicale des Pays-Bas (FNV), la Fédération nationale des syndicats chrétiens (CNV) et la Fédération syndicale des professionnels (VCP) (anciennement Fédération syndicale des cadres moyens et supérieurs (MHP))

Table des matières

	<i>Page</i>
Liste des abréviations.....	v
I. Introduction.....	1
II. Examen de la réclamation.....	2
A. Allégations des organisations plaignantes.....	2
B. Observations du gouvernement.....	5
1. Aperçu du système néerlandais de sécurité et de santé au travail.....	5
2. Réponse aux allégations spécifiques des syndicats.....	6
C. Réponse du gouvernement à la demande d'informations complémentaires.....	8
1. Explications supplémentaires concernant la politique du gouvernement en matière de SST et l'approche sectorielle de la surveillance.....	8
2. Mesures prises par le gouvernement pour garantir le bon fonctionnement du système d'inspection du travail compte tenu du nombre réduit d'inspecteurs du travail et d'inspections effectuées.....	10
3. Fonctionnement du système des services de SST (<i>Arbodiensten</i>).....	11
4. Informations relatives à la formation initiale et à la formation continue des inspecteurs du travail.....	12
5. Fonctionnement du système relatif à la déclaration des accidents du travail et des cas de maladie professionnelle et à leur notification à l'inspection du travail.....	12
D. Observations communiquées par les organisations plaignantes en réponse aux informations complémentaires fournies par le gouvernement.....	13
III. Conclusions du comité.....	14
A. Remarques préliminaires.....	14
1. Conventions n ^{os} 81 et 129.....	14
2. Convention n ^o 155.....	15
B. Obligations au titre des conventions n ^{os} 81 et 129.....	16
1. Placement du système d'inspection du travail sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale (article 4 de la convention) et dispositions visant à assurer une coopération effective entre les services d'inspection, d'une part, et d'autres services gouvernementaux et les institutions publiques et privées exerçant des activités analogues, d'autre part (article 5 a)).....	16
2. Statut et conditions de service des inspecteurs du travail (article 6 de la convention n ^o 81).....	19
3. Qualifications et formation appropriée des inspecteurs du travail (article 7 (3) de la convention n ^o 81) et collaboration d'experts et de techniciens dûment qualifiés au fonctionnement de l'inspection (article 9 de la convention n ^o 81).....	19
4. Nombre d'inspecteurs du travail et d'inspections (articles 10 et 16 de la convention).....	22

5.	Moyens matériels de l'inspection du travail et autres fonctions confiées aux inspecteurs du travail (articles 3 (2) et 11 de la convention n° 81)	29
6.	Notification à l'inspection du travail des accidents du travail et des cas de maladie professionnelle (article 14 de la convention n° 81).....	30
7.	Principe de la confidentialité des plaintes (article 15 c) de la convention)	31
C.	Obligations au titre de la convention n° 155.....	33
1.	Cohérence de la politique nationale en matière de SST	33
2.	Système d'inspection approprié et suffisant.....	34
IV.	Recommandations du comité	34

Liste des abréviations

CEACR	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations
CHRIT	Comité des hauts responsables de l'inspection du travail
CNV	Fédération nationale des syndicats chrétiens
EU-OSHA	Agence européenne pour la santé et la sécurité au travail
FNV	Confédération syndicale des Pays-Bas
MHP	Fédération syndicale des cadres moyens et supérieurs (maintenant Fédération syndicale des professionnels (VCP))
PME	petites et moyennes entreprises
SST	sécurité et santé au travail
VCP	Fédération syndicale des professionnels (anciennement MHP)
NCvB	Centre néerlandais des maladies professionnelles

I. Introduction

1. Dans une communication en date du 22 juin 2012, la Confédération syndicale des Pays-Bas (FNV), la Fédération nationale des syndicats chrétiens (CNV) et la Fédération syndicale des professionnels (VCP) (anciennement Fédération syndicale des cadres moyens et supérieurs (MHP)) ont adressé une réclamation au Bureau international du Travail, en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, alléguant l'inexécution par les Pays-Bas de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, de la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, et de la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981.
2. Les Pays-Bas ont ratifié la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, le 15 septembre 1951, la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, le 29 juin 1973, et la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, le 22 mai 1991. Toutes ces conventions sont en vigueur dans le pays.
3. Les dispositions de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail relatives aux réclamations sont les suivantes:

Article 24

Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle des travailleurs ou des employeurs, et aux termes de laquelle l'un quelconque des Membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré, pourra être transmise par le Conseil d'administration au gouvernement mis en cause et ce gouvernement pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable.

Article 25

Si aucune déclaration n'est reçue du gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite.

4. La procédure de réclamation est régie par le Règlement relatif à la procédure pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT, modifié par le Conseil d'administration à sa 291^e session (novembre 2004).
5. Conformément à l'article 1 et à l'article 2, paragraphe 1, du règlement susmentionné, le Directeur général a accusé réception de la réclamation, en a informé le gouvernement des Pays-Bas et l'a transmise au bureau du Conseil d'administration.
6. A sa 316^e session (novembre 2012), le Conseil d'administration a déclaré la réclamation recevable et a désigné, à sa 317^e session (mars 2013), un comité chargé de l'examiner. Le comité était composé des membres suivants: M. Jens Jensen (membre gouvernemental, Danemark), M. Jørgen Rønne (membre employeur, Danemark) et M^{me} Barbara Byers (membre travailleuse, Canada).
7. Le gouvernement des Pays-Bas a soumis ses observations sur la réclamation dans une communication en date du 12 septembre 2013.

8. A sa première réunion tenue le 19 mars 2014, conformément à l'article 4 du Règlement relatif à la procédure pour l'examen des réclamations, le comité a décidé d'inviter le gouvernement à fournir des informations complémentaires et d'inviter ultérieurement la FNV, la CNV et la VCP à faire toute déclaration qu'elles pourraient souhaiter au sujet de ces informations.
9. Le gouvernement a fourni les renseignements complémentaires demandés dans une communication en date du 12 juin 2014. La FNV, la CNV et la VCP ont soumis leurs observations concernant ce complément d'information dans des communications en date des 25 et 26 août 2014.
10. Le comité s'est réuni à nouveau, les 4 et 6 novembre 2014, pour examiner le cas. Il a adopté son rapport le 6 novembre 2014.

II. Examen de la réclamation

A. Allégations des organisations plaignantes

11. Dans leur communication en date du 22 juin 2012, les organisations plaignantes allèguent le non-respect par le gouvernement des Pays-Bas des articles 4, 6, 7 (3), 9, 10, 11, 14 et 16 de la convention n° 81, des articles 7, 8, 9 (3), 11, 14, 15 et 19 de la convention n° 129 et des articles 4 et 9 de la convention n° 155.
12. En ce qui concerne le non-respect allégué de l'article 4 de la convention n° 81 et de l'article 7 de la convention n° 129, les confédérations syndicales affirment que des réorganisations successives ont entraîné la disparition de l'inspection du travail. Depuis 2009, l'«inspection du travail» est devenue le terme collectif désignant trois départements, à savoir le Département des conditions de travail, le Département du contrôle des risques d'accident majeur et le Département des fraudes sur le marché du travail. Ces trois départements étaient chacun investis d'un mandat et de fonctions de contrôle qui leur étaient propres et organisés en vertu de décrets différents mais dépendaient tous de l'appui juridique et financier du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi. Le 1^{er} janvier 2012, l'inspection du travail a disparu, même en tant qu'appellation collective. Les trois départements susmentionnés relèvent désormais directement de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'emploi du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, conjointement avec les quatre départements du Service d'information et d'investigation sur la sécurité sociale, l'Inspection du travail et des revenus, la Direction de l'analyse, de la programmation et de la détection et la Direction de la gestion de l'information et de l'appui à l'inspection. Les confédérations syndicales estiment qu'il n'existe plus d'inspection du travail à proprement parler et précisent que, lorsqu'elles emploient l'expression «inspection du travail», elles se réfèrent à l'Inspection générale des affaires sociales et de l'emploi.
13. En outre, la dispersion des fonctions de l'inspection du travail (telles que le contrôle de l'application des lois sur les conditions de travail et la durée du travail et du décret sur les risques d'accident majeur) tant au ministère des Affaires sociales et de l'Emploi qu'entre d'autres services d'inspection (y compris au sein des ministères des Infrastructures et de l'Environnement, de l'Economie, de l'Agriculture et de l'Innovation, et de la Santé, du Bien-être et des Sports) se traduit par une diversité d'approches telle que l'homogénéité des méthodes d'inspection et des procédures se trouve compromise. Lors d'un grave incendie survenu en 2012 dans une entreprise utilisant des matières dangereuses, les syndicats soutiennent que les inspections communes et la vérification de l'application des règles effectuées par ces services présentaient des lacunes préoccupantes.

14. En ce qui concerne le non-respect allégué de l'article 6 de la convention n° 81 et de l'article 8 de la convention n° 129, les syndicats indiquent que les réorganisations successives de l'inspection du travail, opérées dans le cadre d'une évolution de l'administration publique qui a consisté, au nom de la mobilité, à privilégier les compétences de gestion par rapport à l'expertise technique, n'ont pas permis aux inspecteurs du travail d'acquérir une spécialisation technique. Cette évolution concerne les fonctionnaires au niveau tant de l'élaboration que de l'application des politiques. Les fonctionnaires doivent être mobiles et, de fait, changent relativement souvent de poste. Ils ne sont plus recrutés par un département spécifique, mais au sein de l'administration en général, et sont ensuite affectés aux postes où la direction juge qu'ils seront les plus productifs pour l'organisation. Cela vaut aussi pour les inspecteurs du travail. Une telle évolution impose nécessairement de faire appel de plus en plus souvent à des experts externes et il existe un véritable danger que les inspecteurs ne soient pas en mesure d'anticiper les changements, notamment sur le plan technologique.
15. En ce qui concerne le non-respect allégué de l'article 7, paragraphe 3, de la convention n° 81 et de l'article 9, paragraphe 3, de la convention n° 129, les syndicats font valoir que, en raison des progrès technologiques et de nombreux changements législatifs, les inspecteurs du travail doivent recevoir une formation complémentaire et plus approfondie. De l'avis des organisations plaignantes, les inspecteurs du travail ont donc une capacité limitée et sont astreints à une lourde charge de travail, ce qui ne leur laisse pas suffisamment de temps pour se tenir au fait des évolutions technologiques et des nouveaux phénomènes qui apparaissent sur le marché du travail, notamment les différentes formes de stress psychosocial et les dangers liés aux produits chimiques et aux nanoparticules sur le lieu de travail. Alors que l'essentiel de la population active travaille dans le secteur des services, l'inspection du travail continue d'effectuer les contrôles de sécurité d'usage liés au travail manuel, sans faire preuve d'innovation ou d'anticipation lorsqu'il s'agit de détecter et d'évaluer de nouveaux risques sur le lieu de travail. Les syndicats affirment que la qualité de l'inspection baisse. En outre, compte tenu de leur charge de travail, les inspecteurs n'ont pas non plus le temps d'échanger naturellement des informations entre collègues. Ils sont censés s'informer par eux-mêmes mais n'ont ni le temps ni les connaissances nécessaires pour le faire.
16. En ce qui concerne le non-respect allégué de l'article 9 de la convention n° 81 et de l'article 11 de la convention n° 129, les organisations plaignantes indiquent que l'inspection du travail ne peut plus s'appuyer sur l'expertise de terrain apportée par des spécialistes et des techniciens ayant des compétences reconnues dans les domaines de la médecine, du génie civil et mécanique, de l'électricité et de la chimie, autant de compétences qui permettent de garantir le respect des dispositions réglementaires en matière de SST. On a désormais recours à des experts externes ou semi-externes, à savoir des chefs de projet de différents départements de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'emploi, qui mettent sur pied des projets et fournissent des outils mais qui ne participent pas aux inspections proprement dites. En outre, les échanges d'informations avec des experts externes sont inexistantes ou limités. Les experts privés auxquels font appel des employeurs ne sont pas toujours indépendants, ce qui peut les amener à formuler des conclusions biaisées, par exemple lorsqu'ils enquêtent sur des accidents. Selon les conclusions du Comité des hauts responsables de l'inspection du travail (CHRIT)¹ parues dans un rapport de 2008 sur l'évaluation du système néerlandais d'inspection du travail, le

¹ D'après son rapport annuel de 2013, disponible sur Internet, le Comité des hauts responsables de l'inspection du travail est composé d'un représentant – généralement le directeur ou l'administrateur principal – de chaque service d'inspection du travail des Etats membres de l'Union européenne; il prête assistance à la Commission européenne en ce qui concerne les problèmes d'application du droit communautaire pour la santé et la sécurité et encourage son application effective, notamment par le biais d'une coopération plus étroite entre les services nationaux d'inspection du travail.

fait que les services de SST soient séparés de l'inspection du travail prive cette dernière des informations susceptibles d'être obtenues auprès de ces services (par exemple sur les nouveaux risques ou les nouvelles tendances en lien avec des questions de santé ou de sécurité précises).

17. En ce qui concerne le non-respect allégué des articles 10 et 16 de la convention n° 81 et de l'article 14 de la convention n° 129, les syndicats indiquent que le nombre relativement faible des inspecteurs du travail par rapport au nombre de salariés rend pratiquement impossible toute inspection effective. Ils ajoutent qu'il y a un inspecteur du travail pour 28 356 salariés et que, au vu des indications communiquées par les services techniques du BIT compétents en matière d'inspection du travail ², ce ratio est très en deçà de la norme pour les pays industrialisés à économie de marché, qui est de 1 pour 10 000. En outre, d'après les syndicats, compte tenu de la faible fréquence des inspections du travail, seul 1 pour cent de l'ensemble des entreprises mentionne «la crainte de l'inspection du travail» au nombre des raisons qui les incitent à appliquer la législation sur les conditions de travail. De plus, il est prévu de réduire encore davantage le nombre d'inspecteurs du travail. Du fait de cette diminution constante de sa capacité, l'inspection du travail n'est pas en mesure de s'acquitter pleinement de ses fonctions. La réduction des effectifs débouche sur l'assouplissement ou l'abolition de la réglementation, dès lors que l'on ne dispose plus de la capacité requise pour la faire appliquer (comme dans le cas de la réglementation ARIE).
18. Les organisations plaignantes indiquent que le nombre des secteurs prioritaires est tombé de 18 à 14 en 2012, ce qui représente 2 000 inspections en moins sur une année. Elles se réfèrent aux conclusions du CHRIT dans son rapport de 2008 sur l'évaluation du système néerlandais d'inspection du travail dans lequel on peut lire que le fait de procéder clairement par thème ou par branche pourrait nuire à une approche intégrée et rendre les inspecteurs moins à même, tant aux plans théorique que pratique, de traiter des questions non prioritaires. Selon leurs allégations, si les inspecteurs du travail effectuent une visite dans une entreprise en dehors du cadre d'un projet ou d'une déclaration d'accident, l'entreprise en déduit immédiatement qu'ils se sont déplacés à la suite d'une plainte émanant de l'intérieur, c'est-à-dire d'un salarié. D'après des syndicalistes et des salariés, les services d'inspection n'effectuent pas toujours des inspections lorsqu'on leur en fait la demande. Nombreuses sont les entreprises à ne jamais recevoir la visite d'un inspecteur.
19. En ce qui concerne le non-respect allégué de l'article 11 de la convention n° 81 et de l'article 15 de la convention n° 129, les organisations plaignantes affirment que la disparition des bureaux locaux et régionaux pèse sur les relations entre les inspecteurs et les entreprises inspectées mais signifie aussi que les inspecteurs ne disposent pas de l'appui administratif nécessaire. Ils doivent donc consacrer davantage de temps à des tâches administratives, comme la rédaction de lettres et de rapports, au détriment des inspections.
20. En ce qui concerne le non-respect allégué de l'article 14 de la convention n° 81 et de l'article 19 de la convention n° 129, les syndicats font observer qu'il ne reste plus aujourd'hui qu'un seul médecin employé par l'inspection du travail, laquelle disposait auparavant de son propre service médical. Les cas de maladie professionnelle ne sont plus notifiés à l'inspection du travail mais au Centre néerlandais des maladies professionnelles (NCvB) qui, selon les organisations plaignantes, fait état d'un nombre toujours plus important de cas non signalés. Les organisations plaignantes soulignent que les notifications n'ont pas pour but de produire des statistiques ou des analyses

² BIT: Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 95^e session, Genève, 2006, paragr. 195, note de bas de page 19 (ci-après «l'étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail»).

macroéconomiques mais de permettre des interventions au niveau de l'entreprise. D'après elles, ces notifications relèvent désormais de la responsabilité du service de SST ou du médecin du travail. Les confédérations syndicales demandent qu'il soit fait obligation aux employeurs de déclarer les maladies professionnelles aux services d'inspection.

21. En ce qui concerne le non-respect allégué des articles 4 et 9 de la convention n° 155, les confédérations syndicales sont d'avis que, compte tenu de ce qui précède, le gouvernement n'applique pas non plus ces articles. D'après les organisations plaignantes, par leur désengagement croissant, le gouvernement et l'inspection du travail laissent de plus en plus aux différentes entreprises et branches ainsi qu'à d'autres entités, comme les organismes de certification ou les compagnies d'assurance, le soin de promouvoir et d'assurer la sécurité et la santé des travailleurs. Elles font observer qu'aucune étude consacrée à la question ne montre que cette évolution se traduit par des améliorations, alors que beaucoup de travaux de recherche dénoncent en revanche les effets de ces formes d'autoréglementation. Enfin, les syndicats affirment qu'il n'existe pas de politique nationale appropriée et cohérente ni de système de contrôle de l'application efficace, surtout dans le domaine des maladies professionnelles.

B. Observations du gouvernement

22. Dans sa communication datée du 12 septembre 2013, le gouvernement indique qu'il n'a contrevenu en aucune façon aux prescriptions des conventions n^{os} 81, 129 et 155.

1. Aperçu du système néerlandais de sécurité et de santé au travail

23. Avant de répondre aux allégations spécifiques, le gouvernement présente un aperçu du système néerlandais de SST.
24. Il indique que la loi sur les conditions de travail et la politique de SST établissent une distinction entre ce qui relève du domaine public et ce qui relève du domaine privé. Le système néerlandais repose sur l'idée que le meilleur moyen d'assurer la sécurité et la santé sur le lieu de travail est de combiner des approches ascendantes et descendantes. Dans cette optique, le gouvernement a intégré dans la législation nationale tout un ensemble de droits, d'obligations et de réglementations par objectif (domaine public). Les partenaires sociaux (domaine privé), qui sont au cœur du fonctionnement du système de SST, décident comment interpréter et mettre en œuvre les prescriptions de manière à atteindre les objectifs. Sur cette base, les entreprises et les organisations ont une certaine latitude pour définir leur politique en matière de SST en fonction de leur situation particulière dans ce domaine.
25. Le gouvernement indique être investi d'une double mission: jouer un rôle de facilitation et contrôler l'application des règles. En ce qui concerne son rôle de facilitation, il s'emploie à promouvoir la gestion des risques professionnels par les employeurs et les travailleurs. Il fournit aussi une assistance en matière de respect de la réglementation en diffusant des informations et des connaissances dans le cadre de plusieurs projets et programmes, qui visent notamment à prévenir les accidents du travail et à assurer le respect des règles d'utilisation des produits chimiques. S'agissant du contrôle de l'application des règles, le gouvernement affirme que l'inspection du travail a pour tâche de veiller à ce que les employeurs et les salariés respectent les règles et règlements applicables. Les activités de l'inspection du travail sont fondées sur une analyse approfondie et constante des risques qui visent à déterminer les secteurs auxquels il faut accorder la priorité en raison des risques relativement élevés qu'ils présentent en matière de SST.

26. *Une approche sectorielle du contrôle.* Le gouvernement explique que l'approche sectorielle en matière de contrôle comporte plusieurs éléments, notamment le renforcement du rôle des partenaires sociaux et des entreprises pour faire face aux problèmes de SST. Dans des documents appelés «catalogues de mesures de SST», les partenaires sociaux s'accordent sur les méthodes et moyens permettant de créer des conditions de travail qui préservent la santé et la sécurité des travailleurs dans des secteurs spécifiques, afin de respecter une réglementation par objectifs. De plus, en vertu de la législation nationale, les employeurs doivent recenser et évaluer les risques sur le lieu de travail. En coopération avec les partenaires sociaux, le gouvernement a élaboré un outil informatique de base très perfectionné, qui a pu être décliné en plus d'une centaine d'outils informatiques d'analyse des risques pour de nombreux secteurs. L'Agence européenne pour la santé et la sécurité au travail (EU-OSHA) l'a utilisé pour concevoir un outil destiné aux Etats membres de l'Union européenne. Selon le gouvernement, plus les partenaires sociaux s'emploient activement à promouvoir le respect de la législation, moins il devient nécessaire d'effectuer des inspections, ce qui, bien souvent, s'avère être une incitation au respect des règles.
27. Le gouvernement fait également savoir que le contrôle assuré par l'inspection constitue un élément clé et que les fortes sanctions imposées en cas de non-respect des règles sont une composante indispensable du système néerlandais de SST. Une nouvelle loi permet au gouvernement d'infliger des amendes et des sanctions beaucoup plus lourdes en cas d'infraction. Dans le cadre de ses activités de contrôle, l'inspection s'intéresse tout particulièrement aux récidivistes et aux entreprises qui enfreignent délibérément la législation. Les inspecteurs du travail sont hautement compétents et s'acquittent efficacement de leurs fonctions. Une équipe d'experts et de responsables de projet les appuient dans leurs tâches quotidiennes, et la coopération avec les autres services d'inspection permet de renforcer l'efficacité du contrôle. Le contrôle étatique a moins lieu d'être dès lors que les parties se tiennent mutuellement responsables du respect des accords et assurent un contrôle horizontal efficace, mais les entreprises qui abusent de la confiance accordée par le gouvernement s'exposent à de fortes sanctions.
28. Le gouvernement déclare que l'évaluation de la loi modifiée sur les conditions de travail et de la nouvelle politique de SST datant de 2007 montre des évolutions et des résultats positifs. Ainsi, le nombre d'accidents mortels ou graves est en recul depuis 2008, tandis que le taux des accidents du travail entraînant une absence (3,3 pour cent des salariés) est stable depuis 2005.

2. Réponse aux allégations spécifiques des syndicats

29. En ce qui concerne le non-respect allégué de l'article 4 de la convention n° 81 et de l'article 7 de la convention n° 129, le gouvernement indique que, aux Pays-Bas, le ministre des Affaires sociales et de l'Emploi est l'autorité centrale. Il affirme que le fait d'avoir placé tous les départements qui s'occupent de l'inspection sous la supervision directe de l'Inspecteur général des affaires sociales et de l'emploi facilite la mise au point et l'application d'une politique uniforme en matière de SST et contribuera à harmoniser les méthodes et procédures dans l'ensemble de ces départements, conformément aux dispositions de l'article 4 de la convention. Bien que l'inspecteur général rende compte directement au ministre, l'inspection peut fonctionner en toute autonomie, par exemple pour ce qui est de l'élaboration des plans stratégiques annuels.
30. En ce qui concerne le non-respect allégué de l'article 6 de la convention n° 81 et de l'article 8 de la convention n° 129, le gouvernement souligne que les inspecteurs du travail sont des fonctionnaires publics et que ce statut les rend indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue, comme le prescrit la convention.

31. En ce qui concerne le non-respect allégué des articles 7 (3) et 9 de la convention n° 81 et des articles 9 (3) et 11 de la convention n° 129, le gouvernement indique que tous les inspecteurs du travail suivent une formation approfondie avant leur entrée en fonctions, puis tout au long de leur carrière. Ceux-ci disposent par conséquent de l'expertise nécessaire dans les principaux domaines concernés et sont en mesure d'exercer leurs fonctions comme il se doit. Lorsque des connaissances plus techniques sont requises (dans les domaines de la médecine, de l'ingénierie, de l'électricité, de la chimie, etc.), il est fait appel à des experts externes ou à l'assistance d'instituts de recherche indépendants, ce qui n'est pas contraire aux prescriptions de la convention. En outre, il existe d'autres services d'inspection qui s'occupent des aspects relatifs à la SST dans des domaines techniques donnés (par exemple la médecine).
32. En ce qui concerne le non-respect allégué des articles 10 et 16 de la convention n° 81 et de l'article 14 de la convention n° 129, le gouvernement déclare qu'il n'existe aucune norme établie en ce qui concerne le nombre d'inspecteurs du travail ni le nombre d'inspections et souligne, en se référant au paragraphe 174 de l'étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail, que les inspecteurs du travail doivent être en nombre suffisant pour exercer efficacement les fonctions de l'inspection du travail, ce qui peut donner lieu à des calculs différents dans chaque Etat Membre. Le gouvernement explique par ailleurs que le système existant est un système de SST efficace qui repose sur une législation contraignante, un rôle important dévolu aux partenaires sociaux, le recours à l'autoréglementation dans la mesure du possible et une surveillance ciblée ainsi qu'une stricte application de la loi, le cas échéant. Cela permet d'effectuer des inspections moins fréquentes dans de nombreux secteurs et de concentrer les inspections sur les secteurs dans lesquels les risques sont relativement plus élevés, ce qui a nécessairement une incidence sur la taille des effectifs du service d'inspection. Les études montrent que le fonctionnement du système néerlandais est efficace. Parmi les pays européens, les Pays-Bas obtiennent de meilleurs résultats que la moyenne en matière de SST.
33. En ce qui concerne le non-respect allégué de l'article 11 de la convention n° 81 et de l'article 15 de la convention n° 129, le gouvernement estime que l'un des objectifs de l'article 11 est d'assurer l'accessibilité des services d'inspection du travail. Dans la mesure où l'inspection du travail est désormais accessible via Internet ou par courrier électronique, téléphone et courrier postal, la fermeture de certains bureaux locaux ou régionaux et la centralisation du système ne sont pas contraires aux dispositions de la convention.
34. En ce qui concerne le non-respect allégué de l'article 14 de la convention n° 81 et de l'article 19 de la convention n° 129, le gouvernement indique que, aux Pays-Bas, les maladies professionnelles et les accidents du travail ne sont pas pris en charge par un régime spécifique d'assurance obligatoire. Les pertes de gains causées par une maladie ou un accident, quelle qu'en soit la cause, font toujours l'objet d'une indemnisation. Par conséquent, il est suffisant que les services de SST de toutes les entreprises déclarent les accidents du travail et les maladies professionnelles au Centre néerlandais des maladies professionnelles (NCvB). Les règles relatives à la protection des données interdisent la divulgation de renseignements médicaux à l'inspection du travail.
35. Enfin, en ce qui concerne le non-respect allégué des articles 4 et 9 de la convention n° 155, le gouvernement indique que le système existant de SST – caractérisé par une législation contraignante, un rôle important dévolu aux partenaires sociaux et à l'autoréglementation, un système de contrôle ciblé et une stricte application des règles – est fondé sur une politique nationale cohérente qui est présentée au Parlement chaque année et dont le fonctionnement est assuré par un système d'inspection efficace.

C. Réponse du gouvernement à la demande d'informations complémentaires

36. Dans sa réponse du 12 juin 2014, le gouvernement fournit les informations complémentaires demandées par le comité concernant: i) la politique publique en matière de SST et l'approche sectorielle de la surveillance; ii) la méthode employée par l'Etat pour garantir le bon fonctionnement du système, compte tenu du nombre limité d'inspecteurs du travail et d'inspections effectuées; iii) le fonctionnement dans la pratique des services externes de SST (*Arbodiensten*); iv) la formation initiale et la formation continue des inspecteurs du travail; et v) le fonctionnement du système de déclaration des accidents du travail et des cas de maladie professionnelle et leur notification à l'inspection du travail. Le gouvernement déclare qu'il est important de comprendre le système d'inspection et d'étudier les statistiques fournies, à la lumière de la politique et de l'approche du service d'inspection. La diminution du nombre d'inspections ne conduit pas à une baisse de la qualité des contrôles ni à un moindre respect de la législation; elle résulte du déploiement efficace des capacités d'inspection. Outre les inspections habituelles, les inspecteurs du travail ont recours à divers types de mesures pour assurer le respect de la réglementation.

1. *Explications supplémentaires concernant la politique du gouvernement en matière de SST et l'approche sectorielle du contrôle*

37. *Approche axée sur les risques.* Dans le cadre de la politique néerlandaise relative aux conditions de travail, qui confère, en la matière, une responsabilité partagée au gouvernement et aux partenaires sociaux, l'inspection du travail s'attache à déployer efficacement ses capacités d'inspection en les concentrant sur les contrevenants notoires et les groupes vulnérables, en partie sur la base d'une analyse des risques. Les analyses des risques sont fondées sur des sources très variées, y compris des sources externes (instituts de recherche, etc.) et des informations provenant de l'inspection du travail ou d'autres services d'inspection (rapports, entretiens, statistiques relatives aux accidents et au respect des règles). Des programmes pluriannuels sont établis sur cette base et mis en œuvre par catégorie de risque ou par secteur. Dans le cadre du programme pluriannuel 2015-2018, l'inspection accordera notamment la priorité à la dimension psychosociale du travail, aux substances dangereuses et aux heures supplémentaires.

38. Les inspections demeurent le principal moyen d'intervention de l'inspection du travail, mais d'autres types de mesures sont envisagés également afin de déterminer quel dispositif permettra au mieux d'atteindre les objectifs fixés. Il peut s'agir par exemple d'opérations de communication relatives au respect des règles (par exemple, des campagnes dans les médias ou l'utilisation de réseaux et de la publication d'informations sur les inspections pour inciter au respect des règles).

39. Dans la dernière étape de l'analyse des risques, les entreprises qui doivent faire l'objet d'une inspection sont évaluées au regard d'indicateurs de risque (comme la faible responsabilisation des salariés en matière de SST, de nombreux cas de maladie, ou une forte concurrence entre les entreprises pouvant les inciter à ne pas respecter la législation).

40. Le gouvernement indique que l'inspection du travail s'appuie également sur des évaluations d'impact qui lui permettent de faire des choix stratégiques de plus en plus précis en déterminant le degré d'exécution au sein d'un groupe cible donné, avant et après l'intervention des inspecteurs. En outre, pour garder une vue d'ensemble de la situation des conditions de travail et éviter que de nouvelles tendances ou des faits nouveaux échappent aux inspecteurs du fait de leur approche ciblée, l'inspection du travail réalise une analyse biennale des conditions de travail sur la base des données de référence recueillies lors de

visites dans 2 800 entreprises choisies au hasard. Elle s'appuie principalement sur ces résultats pour effectuer une analyse des risques à l'échelle du système et concevoir son programme d'activités.

41. *Contrôle consécutif à des plaintes.* Le gouvernement affirme que, outre les activités de contrôle axées sur les risques, l'inspection du travail examine aussi les plaintes et les communications relatives aux conditions de travail que lui adressent les syndicats, les employeurs, les représentants des travailleurs et les comités de salariés. Les plaintes et les communications qui concernent de graves violations font bien entendu également l'objet d'une enquête.
42. *Dimension psychosociale du travail.* Le gouvernement fait savoir que le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi vise à promouvoir la concertation entre les employeurs et les travailleurs quant aux facteurs psychosociaux de stress au travail, notamment par l'inclusion des accords sur ces questions dans les catalogues de mesures de SST. Actuellement, l'inspection prend également des mesures pour assurer activement l'application des règles dans les domaines des soins de santé, des transports et de la logistique, de l'enseignement et de l'emploi protégé.
43. *Catalogues de SST.* Selon le gouvernement, ces recueils présentent les méthodes et les solutions (par exemple, techniques, solutions pratiques et manuels) dont sont convenus les employeurs et les travailleurs pour satisfaire aux cibles fixées par la loi. A l'heure actuelle, des catalogues de SST ont été publiés pour quelque 160 branches/secteurs, couvrant 4,3 millions de travailleurs (54 pour cent des emplois). Le service d'inspection vérifie que les recueils, qui sont élaborés par les partenaires sociaux, remplissent plusieurs conditions formelles et sont conformes aux cibles fixées. Ces recueils servent de cadre de référence pour les activités d'inspection.
44. *Contrôle des analyses et des évaluations des risques.* Le gouvernement indique qu'en vertu de la loi sur les conditions de travail, les employeurs doivent effectuer une analyse et une évaluation des risques pour déterminer les principaux risques en matière de SST dans leur entreprise et élaborer un plan d'action en conséquence, dans lequel ils détaillent les mesures qui doivent être prises pour éliminer ou atténuer ces risques. A cet effet, ils peuvent s'adjoindre l'aide d'un service de SST, faire appel à leurs propres coordonnateurs pour les questions de SST ou recourir à un ou plusieurs responsables de la SST. Un expert agréé dans le domaine de la SST contrôlera l'analyse et l'évaluation des risques et le plan d'action correspondant. Les entreprises qui comptent moins de 25 salariés sont dispensées de ce contrôle. Les employeurs peuvent s'acquitter eux-mêmes de cette tâche pour autant qu'ils se servent d'un outil d'analyse et d'évaluation des risques reconnu pour le secteur concerné. Le gouvernement indique que les outils informatiques conçus sur mesure pour l'analyse des risques sont simples et permettent aux entreprises, en particulier aux PME, de concevoir et de réaliser cet examen de façon autonome.
45. L'analyse et l'évaluation des risques et le plan d'action correspondant sont soumis à l'appréciation des inspecteurs du travail pendant les inspections. Si l'employeur n'est pas en mesure de présenter ces documents, l'inspecteur émettra un avertissement écrit ou une injonction de mise en conformité que l'employeur devra mettre à exécution dans un délai fixé, faute de quoi une amende administrative lui sera infligée. Les cas de récidive entraînent des amendes de plus en plus élevées et, à terme, l'émission d'un rapport officiel pouvant donner lieu à l'ouverture d'une procédure pénale.
46. *Sanctions prévues par la réglementation.* Le gouvernement se réfère aux sanctions prévues par la loi sur les conditions de travail, le décret sur les conditions de travail, la loi sur la durée du travail, la loi sur les salaires minima et les congés payés et la loi sur l'énergie

nucléaire, y compris des amendes administratives, des rapports officiels et, lorsqu'il y a lieu, des peines pénales.

2. **Mesures prises par le gouvernement pour garantir le fonctionnement efficace du système d'inspection du travail compte tenu du nombre réduit d'inspecteurs du travail et d'inspections effectuées**

47. *Structure organisationnelle de l'inspection du travail.* S'agissant de la structure organisationnelle de l'inspection du travail, le gouvernement se réfère aux fonctions des sept départements qui relèvent de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'emploi. A cet égard, il indique que des responsabilités sont confiées au Département des conditions de travail, au Département du contrôle des risques d'accident majeur et au Département des fraudes sur le marché du travail pour ce qui touche à la SST, à la durée du travail et aux salaires, autant de responsabilités qui entrent dans le champ d'application de la convention n° 81. Il indique également que le Service d'information et d'investigation sur la sécurité sociale, outre ses autres fonctions, est aussi chargé de certaines tâches liées à la convention, tandis que l'Inspection du travail et des revenus n'est pas compétente en la matière. L'inspection du travail s'emploie à instaurer une coopération entre ces organes opérationnels. Le gouvernement ajoute que la Direction de l'analyse, de la programmation et de la détection est responsable de la planification stratégique et de la programmation des activités d'enquêtes et de suivi, de l'analyse des risques et des études d'impact, et que la Direction de la gestion de l'information et de l'appui à l'inspection est chargée des tâches d'appui et de gestion. De plus, d'autres inspecteurs dans d'autres départements chargés de l'inspection ont compétence pour contrôler les conditions de travail et la durée du travail et exercent donc des fonctions visées par la convention, par exemple au sein de l'Inspection des transports et de l'environnement, de l'Organe de surveillance de l'exploitation minière et de l'Office de la sécurité des aliments et des produits de consommation.
48. *Nombre d'inspecteurs du travail.* Le gouvernement communique des statistiques pour la période 2005-2013, selon lesquelles le nombre d'inspecteurs du travail est passé de 478 à 439 au cours de cette période. Le gouvernement précise à cet égard que seuls les inspecteurs appartenant au Département des conditions de travail, au Département du contrôle des risques d'accident majeur et au Département des fraudes sur le marché du travail ont été comptabilisés, et que les autres inspecteurs qui exercent des fonctions de contrôle au sens de la convention n° 81 n'ont pas été pris en compte, car une ventilation par type de fonctions n'est pas possible dans leur cas.
49. *Nombre d'inspections du travail.* Le comité relève également que, au cours de la même période (2005-2013), le nombre d'inspections est passé de 39 610 à 23 321. Le gouvernement communique également des statistiques pour la période 2007-2012, qui indiquent que le nombre de salariés est passé de 6 861 000 à 7 143 000 au cours de cette période, tandis que le nombre d'employeurs assujettis au contrôle de l'inspection a reculé de 365 700 à 328 600.
50. *Sanctions infligées.* Le gouvernement communique aussi des statistiques concernant le nombre d'amendes infligées, lequel a reculé (3 793 en 2013 contre 4 769 en 2005), tandis que le montant total des amendes a augmenté (passant de 20,2 à 45,5 millions d'euros). Le gouvernement fournit par ailleurs des statistiques sur les recours présentés par des employeurs visés par une sanction administrative. Le comité prend note aussi des statistiques communiquées en ce qui concerne le nombre d'accidents du travail et de cas de maladie professionnelle entre 2007 et 2012, selon lesquelles le nombre d'accidents du travail (accidents ayant provoqué une blessure et une absence du travail de plus de trois jours) a diminué de 183 100 à 165 400, tandis que le nombre de cas de maladie professionnelle est passé de 5 973 à 6 451.

51. Le gouvernement souligne que ces statistiques montrent que, grâce aux inspections axées sur les risques et au recours à d'autres types d'intervention, il a été possible de réduire le nombre d'inspections dans les entreprises en règle pour se concentrer sur l'inspection des lieux de travail pour lesquels il existe de fortes présomptions d'irrégularité. Etant donné que ces inspections font apparaître des manquements plus nombreux et portent souvent sur des questions plus complexes, elles prennent davantage de temps. Malgré la diminution du nombre d'inspections, le nombre d'interventions (13 327 en 2005 et 14 009 en 2013) est resté stable (le gouvernement ventile les statistiques concernées par type de mesure de prévention et de sanction). Les inspecteurs ont le choix entre un grand nombre de mesures auxquelles ils peuvent recourir pour garantir le respect de la réglementation (y compris des mesures de prévention telles qu'avertissements, injonctions de mise en conformité ou de suspension des activités et sanctions pouvant prendre la forme d'une amende ou d'un rapport officiel).

3. **Fonctionnement du système des services de SST (Arbodiensten)**

52. Le gouvernement indique que la loi sur les conditions de travail dispose que les employeurs doivent s'adjoindre l'aide d'un ou de plusieurs membres du personnel spécialisés en SST (dénommés «chargés de la prévention») pour la prévention des risques et la protection des travailleurs. Ils peuvent aussi créer un service de SST interne à l'entreprise ou choisir de confier ces questions à un service de SST externe habilité. Lorsqu'ils choisissent d'organiser un tel service en interne, les employeurs doivent faire appel à des experts, notamment à un médecin du travail.
53. Selon le gouvernement, un service de SST est un organisme privé, indépendant et dûment habilité qui fournit des services en lien avec les conditions de travail. Pour pouvoir exercer, les services de SST doivent être titulaires d'un certificat que le ministère, ou un organe compétent que celui-ci aura désigné, leur aura délivré après avoir évalué leur niveau de compétence, leur organisation et la qualité de leurs prestations (les certificats sont délivrés pour une certaine durée et peuvent toujours être retirés). Chaque service de SST doit compter au moins un expert ayant suivi une formation universitaire dans les disciplines clés de la médecine du travail, de l'hygiène au travail et de la psychologie du travail et des organisations et de la sécurité. Conformément à la loi sur les conditions de travail, un service de SST a pour mandat: d'examiner les analyses et les évaluations des risques; de fournir des orientations aux salariés en matière d'absentéisme; de réaliser les examens médicaux préalables à l'emploi et les examens de médecine du travail de routine; et de fournir une assistance, des conseils et un soutien aux employeurs et aux salariés pour les aider à s'acquitter des obligations qui leur incombent en matière de SST. Des services de SST sont disponibles sur tout le territoire des Pays-Bas. Des statistiques récentes montrent que 93 pour cent des salariés sont couverts par des services contractuels de SST. Le coût moyen du recours à un service de SST s'élève à environ 110-139 euros par salarié et par année.
54. Si les inspecteurs constatent au sein d'une entreprise que l'appui en matière de SST n'est pas organisé ou fourni comme il se doit, ou que la coopération entre le responsable de la prévention et les autres experts concernés n'est pas suffisante, ils peuvent adresser à l'employeur une injonction de mise en conformité.
55. Les inspecteurs et les experts externes (qu'ils relèvent d'un service de SST ou autre) travaillent indépendamment les uns des autres. L'indépendance des experts externes est garantie par le système de certification.

4. Informations relatives à la formation initiale et à la formation continue des inspecteurs du travail

56. Le gouvernement indique que la formation initiale destinée aux nouveaux inspecteurs du travail dure entre un an et demi et deux ans et qu'elle est généralement dispensée à un groupe de 12 inspecteurs. Pour veiller à ce que les connaissances des inspecteurs restent à jour concernant les questions relatives à l'inspection, des programmes de perfectionnement sont organisés tous les cinq ans. Pour permettre aux inspecteurs de se tenir informés de l'évolution des technologies et du marché du travail, diverses activités de formation sont organisées: journées d'information sur la SST et réunions entre collègues, cours de perfectionnement sur les conditions de travail et réunions avec des inspecteurs spécialisés dotés de vastes connaissances sur différents sujets, par exemple la SST, l'analyse et l'évaluation des risques, les substances dangereuses et la maîtrise des risques majeurs. Outre les inspecteurs, l'inspection du travail emploie des experts ayant une connaissance approfondie des questions liées aux conditions de travail et d'emploi, comme la pénibilité, la certification, les agents biologiques, l'équipement de travail et les horaires de travail. Ces spécialistes assistent les inspecteurs lorsque des questions spécifiques sont soulevées.

5. Fonctionnement du système relatif à la déclaration des accidents du travail et des cas de maladie professionnelle et à leur notification à l'inspection du travail

57. Le gouvernement fournit des explications concernant le fonctionnement du système de déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles. Il indique que la déclaration à l'inspection est obligatoire pour les accidents du travail mais pas pour les maladies professionnelles. Cependant, la loi sur les conditions de travail dispose qu'un expert (médecin du travail indépendant ou service de SST) doit déclarer les cas de maladie professionnelle au Centre néerlandais des maladies professionnelles (NCvB). Tous les deux ans, ce centre publie un rapport contenant des statistiques sur la prévalence des maladies professionnelles, ventilées par secteur et par type d'emploi, sur la base des cas signalés.

58. L'inspection du travail peut obtenir des renseignements plus détaillés sur les facteurs de risque relatifs aux maladies professionnelles dans des secteurs donnés auprès du NCvB, en lui adressant des questions spécifiques ou dans le cadre de réunions conjointes. L'inspection du travail utilise ces informations et d'autres éléments pour effectuer ses analyses des risques, pour déterminer quelles inspections sont prioritaires et pour les préparer.

59. Le gouvernement indique aussi avoir sollicité l'avis au Conseil économique et social (organe consultatif pour les questions socio-économiques constitué de représentants des employeurs, des travailleurs et du gouvernement) sur certaines difficultés perçues, telles que le diagnostic des maladies professionnelles et l'allégation selon laquelle celles-ci ne seraient pas toutes déclarées. Par ailleurs, l'inspection du travail a lancé une enquête auprès des médecins du travail pour recueillir des renseignements précis sur la déclaration des maladies professionnelles. Une fois que le Conseil économique et social aura formulé son avis et que les résultats de l'enquête seront connus, le ministre des Affaires sociales et de l'Emploi étudiera les incidences sur le plan des politiques.

D. Observations communiquées par les organisations plaignantes en réponse aux informations complémentaires fournies par le gouvernement

60. Dans leurs communications des 25 et 26 août 2014, dans lesquelles ils répondent aux informations complémentaires du gouvernement, les syndicats relèvent que celui-ci se contente pour l'essentiel de présenter les méthodes de travail de l'inspection et les efforts entrepris pour utiliser au mieux des ressources limitées sans aborder directement les problèmes qu'ils avaient soulevés. Ils indiquent qu'il n'est pas dans leur intention de revenir sur chacune de ces méthodes de travail (ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils les approuvent toutes) et qu'ils se concentreront sur ce qui constitue selon eux le fond du problème, à savoir: les capacités déjà limitées et toujours plus réduites de l'inspection, situation qui se traduit par un contrôle de l'application insuffisant et un moindre respect des règles. En ce qui concerne les informations et les conclusions publiées récemment par le Conseil économique et social, l'inspection et des instituts de recherche, les organisations plaignantes soulignent que le nombre des accidents reste élevé, que les travailleurs sont de plus en plus nombreux à présenter des troubles liés au stress ou à un volume de travail excessif et que la déclaration et la prévention des maladies professionnelles laissent beaucoup à désirer. Elles répètent que non seulement l'inspection se concentre avant tout sur les entreprises à haut risque et n'inspecte donc pas suffisamment les autres, mais aussi qu'elle effectue uniquement des visites préalablement annoncées, au motif que celles-ci permettent de gagner du temps.
61. Les syndicats déplorent que le système, qui permet d'associer des acteurs autres que les pouvoirs publics à l'élaboration des politiques, à leur mise en œuvre, voire à leur application, (avec la réalisation d'«auto-inspections» ou la «déclaration des cas de non-conformité aux instances judiciaires»), pose plusieurs problèmes. Ils dénoncent ainsi: i) le déséquilibre du rapport de force entre les acteurs; ii) la priorité accordée aux politiques et aux investissements à court terme; et iii) des lacunes dans la surveillance exercée. Pour ce dernier aspect, les syndicats allèguent que le libellé des cibles à atteindre manque souvent de clarté et de précision et que l'absence d'un cadre normatif rigoureux et bien défini empêche tout contrôle efficace. Ces trois problèmes conjugués et la pression insuffisante exercée par l'inspection du travail favorisent les manquements aux règles et une inertie qui portent préjudice aux travailleurs.
62. *Approche axée sur les risques, contrôle des analyses et des évaluations des risques, services de SST.* Les organisations plaignantes citent un rapport de septembre 2013 dans lequel l'inspection du travail conclut que depuis 2006 l'effort de prévention au sein des entreprises tend à se relâcher. Moins de la moitié des entreprises néerlandaises procèdent à une analyse des risques ou comptent un responsable de la prévention parmi leur personnel, deux conditions pourtant prescrites par la loi. En 2013, 69 pour cent des entreprises néerlandaises avaient conclu un contrat avec un service de SST, conformément aux prescriptions légales, contre 98 pour cent en 2003. Ce sont plus particulièrement les petites entreprises (moins de 20 salariés) qui se passent ainsi des services de SST. Les salariés de ces entreprises n'ont pas accès à un médecin du travail, et la surveillance de l'Etat est inexistante.
63. *Dimension psychosociale du travail.* Les syndicats indiquent que, selon une étude récente, 28 pour cent des travailleurs néerlandais sont astreints à une charge de travail lourde (23 pour cent) ou excessive (5 pour cent). L'absentéisme lié au stress était huit fois plus élevé au premier semestre de 2014 qu'en 2009.
64. *Sanctions prévues par la réglementation.* Les syndicats déplorent que beaucoup des dispositions de la loi sur les conditions de travail et de la loi sur la durée du travail doivent

être appliquées par les travailleurs ou leurs représentants et relèvent par conséquent du droit civil. Cette situation se traduit par une absence de sanctions.

65. *Accidents du travail.* Les syndicats indiquent que le nombre des accidents du travail demeure élevé. Selon des chiffres récents de l'Office néerlandais de statistique, 478 000 travailleurs (soit 7 pour cent de l'ensemble des personnes occupées) ont été victimes d'un accident du travail ayant entraîné des dommages physiques ou psychiques en 2012.
66. *Maladies professionnelles.* Les organisations plaignantes mentionnent une étude récente réalisée à la demande de l'inspection du travail, dont il ressort qu'aux Pays-Bas 30 pour cent à peine des médecins du travail déclarent les cas de maladie professionnelle, 49 pour cent d'entre eux indiquant même ne jamais prendre de mesures préventives lorsqu'ils signalent un cas au Centre néerlandais des maladies professionnelles.

III. Conclusions du comité

67. Le comité a fondé ses conclusions sur son examen des allégations des organisations plaignantes, des observations et des informations complémentaires communiquées par le gouvernement et des observations formulées en retour par les organisations syndicales. Il a également tenu compte des renseignements fournis par le gouvernement dans ses rapports sur l'application des conventions ratifiées présentés au titre de l'article 22 de la Constitution de l'OIT (ci-après «rapports au titre de l'article 22») ainsi que des commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (ci-après dénommée «commission d'experts»).

A. Remarques préliminaires

68. Le comité relève que, selon les organisations plaignantes, le système d'inspection du travail néerlandais ne serait pas conforme aux dispositions des articles 4, 6, 7 (3), 9, 10, 11, 14 et 16 de la convention n° 81, des articles 7, 8, 9 (3), 11, 14, 15 et 19 de la convention n° 129, ainsi que des articles 4 et 9 de la convention n° 155.

1. Conventions n^{os} 81 et 129

69. Le comité souhaite rappeler que, en application des conventions n^{os} 81 et 129, le système d'inspection du travail doit permettre d'assurer l'exercice efficace des fonctions prévues à l'article 3 (1), alinéas *a*) et *b*), de la convention n° 81 et à l'article 6 (1), alinéas *a*) et *b*), de la convention n° 129. Ces articles prévoient l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans la mesure où les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'application desdites dispositions.
70. Le comité note, d'après les informations fournies par le gouvernement et les syndicats, que, en vertu de la loi de 2007 sur les conditions de travail et la politique néerlandaise en matière de SST, le respect des obligations légales, notamment l'élaboration des catalogues de SST, incombe dans une large mesure aux partenaires sociaux des différents secteurs, ainsi qu'aux employeurs, qui sont tenus en particulier de réaliser des analyses de risques avec le concours des experts et des services de SST. Les inspections du travail se concentrent sur les secteurs et les lieux de travail à haut risque (lesquels sont déterminés sur la base d'évaluations des données pertinentes et de certains autres indicateurs).
71. Il n'appartient pas au comité d'examiner les méthodes de travail du système d'inspection néerlandais dans le détail; il lui incombe en revanche de déterminer si ce système est

conforme aux dispositions des conventions relatives à l'inspection du travail qui visent à assurer le bon fonctionnement des systèmes d'inspection du travail à l'échelon national.

72. Au vu du contenu des allégations formulées par les organisations plaignantes, et afin d'évaluer l'efficacité du fonctionnement du système d'inspection du travail néerlandais, le comité vérifiera que celui-ci est conforme aux prescriptions suivantes des conventions n^{os} 81 et 129: l'inspection du travail sera placée sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale (article 4 de la convention n^o 81 et article 7 de la convention n^o 129), et l'autorité compétente devra prendre les mesures appropriées pour assurer une coopération effective avec d'autres services gouvernementaux et les institutions publiques et privées exerçant des activités analogues (article 5 a) de la convention n^o 81 et article 12 de la convention n^o 129); le personnel de l'inspection sera composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de service leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure induite (article 6 de la convention n^o 81 et article 8 de la convention n^o 129); les inspecteurs du travail doivent recevoir une formation appropriée pour l'exercice de leurs fonctions (article 7 de la convention n^o 81 et article 9 de la convention n^o 129); chaque Membre prendra les mesures nécessaires pour assurer la collaboration d'experts et de techniciens dûment qualifiés, y compris des techniciens en médecine, en mécanique, en électricité et en chimie, au fonctionnement de l'inspection (article 9 de la convention n^o 81 et article 11 de la convention n^o 129); le nombre des inspecteurs du travail et le nombre des inspections seront suffisants pour permettre d'assurer l'exercice efficace des fonctions du service d'inspection (articles 10 et 16 de la convention n^o 81 et articles 14 et 21 de la convention n^o 129); les moyens financiers et matériels des services d'inspection doivent être adéquats et, si d'autres fonctions sont confiées aux inspecteurs du travail, celles-ci ne devront pas faire obstacle à l'exercice de leurs fonctions principales (articles 3 (2) et 11 de la convention n^o 81 et articles 6 (3) et 15 de la convention n^o 129); un système opérationnel devra être mis en place pour signaler à l'inspection du travail les accidents du travail et les cas de maladie professionnelle (article 14 de la convention n^o 81 et article 19 de la convention n^o 129); les inspecteurs du travail seront autorisés à effectuer des inspections sans avertissement préalable (article 12 (1) a) de la convention n^o 81 et article 16 (1) a) de la convention n^o 129); et des mécanismes devront être mis en place pour assurer la confidentialité absolue des plaintes présentées à l'inspection du travail (article 15 c) de la convention n^o 81 et article 20 c) de la convention n^o 129).
73. Pour faciliter l'examen des questions soulevées en ce qui concerne l'inspection du travail, le comité fera porter ses commentaires essentiellement sur les articles de la convention n^o 81, étant entendu que ces commentaires valent également pour les articles correspondants de la convention n^o 129.

2. **Convention n^o 155**

74. En ce qui concerne la violation alléguée des articles 4 et 9 de la convention n^o 155, le comité est appelé à déterminer s'il existe effectivement une politique nationale adéquate et cohérente et un système d'inspection adapté et approprié. A cet égard, le comité tiendra compte également de l'article 7 de cette convention.

B. Obligations au titre des conventions n^{os} 81 et 129

1. ***Placement du système d'inspection du travail sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale (article 4 de la convention) et dispositions visant à assurer une coopération effective entre les services d'inspection, d'une part, et d'autres services gouvernementaux et les institutions publiques et privées exerçant des activités analogues, d'autre part (article 5 a))***

75. Le comité rappelle l'article 4 (1) de la convention n^o 81 ³:

Pour autant que cela sera compatible avec la pratique administrative du Membre, l'inspection du travail sera placée sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale.

76. Il rappelle également l'article 5 a) de la même convention ⁴:

L'autorité compétente devra prendre les mesures appropriées pour favoriser [...] une coopération effective entre les services d'inspection, d'une part, et d'autres services gouvernementaux et les institutions publiques et privées exerçant des activités analogues, d'autre part.

1) Placement de l'inspection du travail sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale et coopération avec d'autres services gouvernementaux exerçant des fonctions d'inspection du travail

77. Le comité prend note de l'affirmation des syndicats selon laquelle des réorganisations successives ont entraîné la disparition de l'inspection du travail. Il comprend à la lecture des renseignements fournis par les syndicats que les départements du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi compétents en matière d'inspection du travail sont chacun investis d'un mandat et de fonctions de contrôle qui leur sont propres et sont organisés en vertu de décrets différents. Qui plus est, les organisations plaignantes affirment que la dispersion des fonctions de l'inspection du travail, à la fois au sein du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi et entre les services d'inspection des autres administrations, se traduit par une diversité d'approches telle que l'homogénéité des méthodes d'inspection et des procédures se trouve compromise. En outre, elles font état, à propos d'un grave incendie survenu dans une entreprise en 2012, de lacunes majeures en ce qui concerne les inspections communes et la collaboration avec ces services pour la vérification de l'application des règles.

78. Le comité relève par ailleurs que, d'après le gouvernement, le ministre des Affaires sociales et de l'Emploi est l'autorité centrale, et que les différents départements de ce ministère qui effectuent des tâches d'inspection sont placés sous la supervision directe de l'Inspecteur général des affaires sociales et de l'emploi, ce qui facilite l'établissement et l'application d'une politique uniforme en matière de SST pour l'ensemble du territoire et contribue à harmoniser les méthodes et procédures au sein des différents départements de l'Inspection générale, conformément aux prescriptions de l'article 4 de la convention. Il relève, toujours selon le gouvernement, que, bien que l'inspecteur général rende compte

³ Article 7 (1) de la convention n^o 129.

⁴ Article 12 de la convention n^o 129.

directement au ministre, l'inspection peut agir de façon indépendante, notamment pour ce qui est de l'établissement des plans stratégiques annuels. En ce qui concerne l'homogénéité des méthodes d'inspection appliquées par les différents services du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, le gouvernement indique que l'inspection s'emploie à instaurer progressivement une coopération entre directions opérationnelles. Le comité note également que le gouvernement indique que l'efficacité de cette supervision est renforcée par la coopération avec d'autres services d'inspection mais qu'il n'aborde pas directement les problèmes soulevés par les syndicats en ce qui concerne la coopération, la réalisation d'inspections communes et le contrôle du respect des règles en collaboration avec les services d'inspection ne relevant pas du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi.

79. Le comité rappelle les informations présentées par la commission d'experts au paragraphe 109 de son étude d'ensemble de 1985 sur l'inspection du travail où il est dit que le rattachement des systèmes d'inspection à une autorité ou à un organe central facilite l'établissement et l'application d'une politique uniforme en matière d'inspection pour l'ensemble du territoire⁵.
80. Le comité relève en outre, comme il ressort des travaux préparatoires ayant précédé l'adoption de la convention, qu'un large consensus s'était dégagé entre les pays sur l'idée que la réglementation internationale devait prévoir que les Membres régleraient, par des mesures appropriées, la collaboration des services de l'inspection du travail avec d'autres services gouvernementaux ou avec des institutions publiques ou privées appelées à procéder à des inspections similaires en vue d'éviter les doubles emplois et d'assurer l'unité d'action de tous les organismes intéressés⁶.
81. Le comité prend note également des éléments pertinents figurant au paragraphe 8 de la recommandation (n° 133) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, qui prévoit que l'autorité centrale de l'inspection du travail devrait remettre aux inspecteurs du travail [...] des instructions afin qu'ils puissent s'acquitter de leurs tâches d'une manière uniforme dans tout le pays.
82. Le comité estime que le système d'inspection du travail néerlandais est placé sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale, en l'espèce le ministre des Affaires sociales et de l'Emploi. S'il considère que la définition de plans stratégiques annuels par l'Inspecteur général des affaires sociales et de l'emploi constitue un élément important pour parvenir à l'uniformité visée, il estime par ailleurs que les indications du gouvernement ne permettent pas de savoir précisément dans quelle mesure les départements opérationnels de l'inspection du travail sont tenus de se conformer à des directives ou à des orientations pour assurer l'homogénéité des procédures d'inspection. Le comité estime, enfin, que le fait que le gouvernement reconnaisse que des efforts sont encore nécessaires pour renforcer la coopération entre les directions opérationnelles de l'inspection donne à penser qu'il y a matière à amélioration en ce qui concerne l'homogénéité des procédures d'inspection et la coopération entre ces directions (y compris les services d'inspection ne relevant pas du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi).

⁵ BIT: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, Rapport III (Partie 4B), Conférence internationale du Travail, 71^e session, Genève, 1985 (ci-après «étude d'ensemble de 1985 sur l'inspection du travail»).

⁶ BIT: *Rapport IV, Organisation de l'inspection du travail dans les entreprises industrielles et commerciales*, Conférence internationale du Travail, 30^e session, Genève, 1947, pp. 22-32.

83. Le comité estime que les prescriptions de l'article 4 de la convention sont respectées, dans la mesure où le système d'inspection du travail est dûment placé sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale en matière d'inspection du travail.

2) Coopération avec des services privés de SST

84. En ce qui concerne la coopération avec des services privés de SST, le comité prend note des informations des syndicats selon lesquelles les échanges d'informations avec des experts externes privés sont inexistantes ou limités. Il relève en outre que, selon les syndicats, et conformément aux conclusions formulées par le Comité des hauts responsables de l'inspection du travail dans un rapport de 2008 sur l'évaluation du système d'inspection du travail néerlandais, le recours à ces services privés ne relevant pas de l'inspection du travail prive cette dernière des informations susceptibles d'être obtenues auprès de ces services (par exemple sur les nouveaux risques ou les nouvelles tendances en lien avec des questions de santé ou de sécurité précises).

85. Le comité note que le gouvernement confirme que les inspecteurs et les experts externes (rattachés à un service de SST ou autre) agissent indépendamment les uns des autres. Il prend note aussi des indications du gouvernement selon lesquelles l'inspection du travail se fonde, dans ses analyses visant à déterminer quels sont les secteurs à haut risque, sur des sources très variées, y compris des sources externes (instituts de recherche, etc.) ainsi que sur ses propres sources ou des informations émanant d'autres services d'inspection (rapports, entretiens, statistiques relatives aux accidents et au respect des règles). Le comité note qu'apparemment ces analyses ne sont pas fondées sur les informations détenues par les services privés de SST, dont 93 pour cent des travailleurs relèvent selon les indications du gouvernement.

86. Le comité rappelle à cet égard le rapport final de la Réunion d'experts sur l'inspection du travail et le rôle des initiatives privées de contrôle de conformité, qui a eu lieu à Genève en décembre 2013, soulignant que les experts ont mis l'accent à cette occasion sur la nécessité d'une coopération entre les inspections du travail et les institutions privées qui se consacrent à des activités similaires ⁷.

87. Le comité estime que, puisqu'ils sont chargés de l'analyse et de l'évaluation des risques dans les entreprises, les services de SST ont accès de fait à un large éventail de données et d'informations sur les nouveaux risques dans le domaine de SST. Il considère en outre que ces informations devraient être mises à la disposition des services d'inspection du travail, qui pourront ainsi faire face aux problèmes récurrents en matière de SST et vérifier que les employeurs se conforment à leurs obligations légales pour ce qui touche à l'évaluation des risques.

88. Le comité recommande, conformément à l'article 5 a) de la convention, que le gouvernement prenne des mesures pour promouvoir une coopération effective entre les services d'inspection du travail et les services privés de SST, en particulier pour ce qui est du partage des données.

⁷ BIT: Réunion d'experts sur l'inspection du travail et le rôle des initiatives privées de contrôle de conformité (Genève, 10-12 décembre), *Rapport final* (IMEPCI/2013/7). Il est indiqué dans le résumé des discussions figurant à la page 27 de ce rapport qu'il convient de relever que l'inspection du travail, selon les normes de l'OIT, est une prérogative publique. Les experts reconnaissent également l'existence d'institutions privées se consacrant à des activités similaires et demandent aux autorités compétentes de promouvoir une coopération efficace avec ces institutions.

2. Statut et conditions de service des inspecteurs du travail (article 6 de la convention n° 81)

89. Le comité rappelle que l'article 6 de la convention n° 81⁸ dispose ce qui suit:

Le personnel de l'inspection sera composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de service leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue.

1) Statut et conditions de service des inspecteurs du travail

90. Le comité prend note que, selon les syndicats, les fonctionnaires, inspecteurs du travail y compris, doivent être mobiles, changent relativement souvent de poste et sont affectés aux postes où la direction juge qu'ils seront les plus productifs. Parallèlement, le comité prend note des déclarations du gouvernement selon lesquelles les inspecteurs du travail sont des fonctionnaires et que ce statut les rend indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue, conformément aux dispositions de la convention.

91. Le comité note qu'il n'y a pas de désaccord sur le fait que les inspecteurs du travail ont le statut de fonctionnaires, comme prévu par la convention. En ce qui concerne les conditions de service des inspecteurs du travail, il constate que les syndicats n'allèguent pas que les inspecteurs sont insuffisamment rémunérés ni que leurs perspectives de carrière sont limitées. Le comité estime que si les inspecteurs du travail sont amenés à changer de poste au sein des services d'inspection, cela ne signifie pas nécessairement qu'ils sont affectés par les changements de gouvernement ou d'autres influences extérieures indues. Cependant, de tels changements de poste ne doivent pas être fréquents au point de limiter la capacité des inspecteurs du travail de s'acquitter de leurs tâches efficacement.

92. Le comité estime qu'il n'y a pas violation de l'article 6 de la convention.

3. Qualifications et formation appropriée des inspecteurs du travail (article 7 (3) de la convention n° 81) et collaboration d'experts et de techniciens dûment qualifiés au fonctionnement de l'inspection (article 9 de la convention n° 81)

93. Le comité rappelle que l'article 7, paragraphe 3, de la convention n° 81⁹ dispose que:

Les inspecteurs du travail doivent recevoir une formation appropriée, pour l'exercice de leurs fonctions.

94. Il rappelle également que l'article 9 de la convention n° 81¹⁰ dispose que:

Chaque Membre prendra les mesures nécessaires pour assurer la collaboration d'experts et de techniciens dûment qualifiés, y compris des techniciens en médecine, en mécanique, en électricité et en chimie, au fonctionnement de l'inspection, selon les méthodes jugées les plus appropriées aux conditions nationales, afin d'assurer l'application des dispositions légales relatives à l'hygiène et à la sécurité des travailleurs dans l'exercice de leur profession, et de

⁸ Article 8 de la convention n° 129.

⁹ Article 9 de la convention n° 129.

¹⁰ Article 11 de la convention n° 29.

s'enquérir des effets des procédés employés, des matières utilisées et des méthodes de travail, sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs.

95. Le comité note l'argument des syndicats selon lequel, compte tenu des progrès technologiques et de nombreux changements législatifs, il est nécessaire que les inspecteurs du travail reçoivent une formation complémentaire et plus approfondie. Les syndicats font observer que les inspecteurs du travail, compte tenu de leurs moyens limités et de leur lourde charge de travail, n'ont pas assez de temps pour se tenir au fait des évolutions technologiques et des nouveaux phénomènes qui apparaissent sur le marché du travail, notamment les différentes formes de stress psychosocial et les dangers liés aux produits chimiques et aux nanoparticules sur le lieu de travail. Leur charge de travail ne leur laisse pas non plus le temps d'échanger des informations entre collègues; ils sont censés s'informer par eux-mêmes, mais n'ont ni le temps ni les connaissances nécessaires pour le faire. Les syndicats font en outre observer que les réorganisations successives de l'inspection du travail, opérées dans le cadre d'une évolution qui a consisté, au nom de la mobilité, à privilégier les compétences de gestion par rapport à l'expertise technique, n'ont pas permis aux inspecteurs du travail d'acquérir une spécialisation technique. Les syndicats indiquent qu'une telle évolution suppose nécessairement de faire appel de plus en plus souvent à des experts externes, et qu'il existe un véritable danger que les inspecteurs ne soient pas en mesure d'anticiper les changements, notamment sur le plan technologique.
96. Le comité prend note également des indications des organisations plaignantes selon lesquelles l'inspection du travail ne peut plus désormais s'appuyer sur le savoir-faire et l'expérience d'experts et de techniciens aux compétences reconnues dans les domaines de la médecine, du génie civil et mécanique, de l'électricité et de la chimie, qui garantissaient le respect des réglementations relatives à la SST. On a recours aujourd'hui à des experts externes ou semi-externes, à savoir des chefs de projet de différents départements de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'emploi, qui mettent sur pied des projets et fournissent des outils, mais qui ne participent pas aux inspections proprement dites. Les experts privés auxquels font appel les employeurs ne sont pas toujours indépendants, ce qui peut les amener à formuler des conclusions biaisées, par exemple lorsqu'ils enquêtent sur des accidents.
97. Le comité note que, selon le gouvernement, tous les inspecteurs du travail reçoivent une formation approfondie avant leur entrée en fonctions, puis tout au long de leur carrière; ils suivent en effet un programme de perfectionnement tous les cinq ans, ce qui explique qu'ils disposent des compétences requises dans les principaux domaines et sont en mesure d'exercer correctement leurs fonctions. Ils se tiennent informés des évolutions technologiques et des mutations du marché du travail dans le cadre de diverses activités de formation: journées d'information consacrées à la SST, réunions avec des collègues, cours de perfectionnement sur les conditions de travail, entretiens avec des inspecteurs spécialisés qui ont une connaissance approfondie de divers sujets, par exemple en matière de SST, d'analyse et d'évaluation des risques, de substances dangereuses et de maîtrise des risques majeurs. A cet égard, le comité note également qu'il est indiqué dans le dernier rapport présenté au titre de l'article 22 par le gouvernement sur l'application de la convention n° 81 que les inspecteurs du travail ne bénéficient pas d'un encadrement ou d'une formation spécifiques sur les risques liés aux nanotechnologies, étant donné que les connaissances scientifiques ne sont pas encore suffisamment développées dans ce domaine.
98. Selon le gouvernement, lorsque des compétences techniques plus poussées se révèlent nécessaires (dans les domaines de la médecine du travail, de l'ingénierie, de l'électricité et de la chimie, etc.), il est fait appel à des experts externes ou à l'expertise d'instituts de recherche indépendants. Il existe par ailleurs d'autres services d'inspection qui traitent des

questions de SST dans des domaines techniques bien précis (la médecine, par exemple). L'inspection emploie, outre les inspecteurs, des spécialistes ayant une connaissance approfondie de divers domaines touchant aux conditions de travail et d'emploi – pénibilité, certification, agents biologiques, équipements de travail ou horaires de travail, par exemple. Ces spécialistes assistent les inspecteurs lorsque des questions spécifiques sont soulevées.

1) Qualifications et formation appropriée des inspecteurs du travail

99. En ce qui concerne la formation des inspecteurs du travail dans l'exercice de leurs fonctions, le comité souhaite se référer aux indications fournies par la commission d'experts dans son étude d'ensemble de 1985 sur l'inspection du travail ¹¹, selon lesquelles, quelle que soit la valeur de la formation donnée aux inspecteurs lors de leur entrée en service, il convient qu'elle soit périodiquement complétée de manière non seulement à rafraîchir leurs connaissances, mais également à les adapter aux nouvelles technologies.

100. Le comité tient par ailleurs à rappeler que la commission d'experts a indiqué dans son étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail ¹² que l'accomplissement des diverses fonctions de l'inspection du travail exige une familiarité suffisante avec des aspects variés du droit, de l'économie et des sciences sociales ainsi qu'avec les branches techniques dans lesquelles les inspecteurs sont appelés à effectuer des contrôles et à dispenser des conseils et informations aux employeurs et aux travailleurs. L'évolution des technologies et des méthodes de travail dans tous les secteurs de l'économie est allée de pair avec une connaissance de plus en plus précise de l'incidence de ces facteurs sur la santé et la sécurité au travail et sur la productivité. La nécessité d'un perfectionnement en cours d'emploi pour les inspecteurs s'est naturellement imposée.

101. Le comité note que les inspecteurs du travail bénéficient d'une formation initiale, suivent des programmes de perfectionnement tous les cinq ans et disposent des connaissances nécessaires dans les principaux domaines pour leur permettre d'exercer leurs fonctions, mais qu'ils ne reçoivent apparemment pas de formation dans des domaines plus techniques, et que le gouvernement fait appel à des spécialistes pour les aider lorsqu'ils sont confrontés à des questions techniques spécifiques. Le comité note à cet égard que les inspecteurs du travail reçoivent certaines informations à propos des substances dangereuses lors de réunions avec des inspecteurs spécialisés, mais qu'on ne leur propose pas de formation sur les nanoparticules. Il note en outre que le gouvernement n'apporte aucun élément de réponse à l'allégation selon laquelle les inspecteurs du travail ne bénéficient d'aucune formation en ce qui concerne le stress psychosocial.

102. Le comité considère que la formation initiale et la formation continue des inspecteurs du travail semblent suffisantes pour leur permettre d'exercer leurs principales attributions et de résoudre les problèmes auxquels ils sont couramment confrontés sur les lieux de travail. Lorsque des tâches exigeant une spécialisation technique leur sont confiées, les inspecteurs du travail devraient bénéficier d'une formation complémentaire.

¹¹ Voir étude d'ensemble de 1985 sur l'inspection du travail, paragr. 155.

¹² Voir étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail, paragr. 187.

2) Collaboration avec des spécialistes et des conseillers techniques

103. En ce qui concerne la collaboration avec des spécialistes et des conseillers techniques, le comité souhaite renvoyer aux observations formulées par la commission d'experts dans l'étude d'ensemble de 1985 sur l'inspection du travail ¹³; la commission a notamment indiqué que «les pratiques nationales en la matière reflètent deux démarches, soit que le corps d'inspecteurs comprenne des spécialistes et techniciens de divers domaines, soit que l'inspecteur généraliste se fasse assister au besoin par un expert technique étranger au service, auquel pourront parfois être attribués pour la circonstance des obligations et pouvoirs pareils à ceux de l'inspecteur. Les deux pratiques peuvent être combinées. [...] Le nombre d'experts disponibles, leur domaine de spécialisation et les modalités de leur participation varient beaucoup selon les pays et ne peuvent être appréciés que cas par cas. [...] La commission tient à souligner combien il importe de gérer au mieux les compétences techniques dont ont besoin et doivent disposer les services d'inspection, car c'est là un facteur essentiel de leur efficacité. Il ne s'agit pas seulement du nombre des agents ou de leurs qualifications; il faut aussi savoir adapter, en temps et lieu voulus, le potentiel dont on dispose aux réalités économiques, et plus encore l'utiliser de la manière la plus propre, compte tenu des circonstances, à lui permettre de dispenser efficacement conseils et protection [...].»

104. Le comité considère que l'organisation de la collaboration avec les experts techniques (le recrutement par l'inspection de spécialistes de certains domaines, l'engagement d'experts externes disposant de compétences spécifiques et la coopération avec d'autres services d'inspection qui s'occupent de domaines techniques bien particuliers) va dans le sens de la souplesse offerte par l'article 9 de la convention.

105. Sur la base des indications fournies par les parties, le comité croit cependant comprendre que les spécialistes recrutés par l'inspection ne participent pas de manière effective aux visites d'inspection. S'agissant des inspections communes effectuées en collaboration avec d'autres services d'inspection technique, le comité souhaite renvoyer aux considérations exposées plus haut au sujet des articles 4 et 5 a) à propos de la nécessité d'améliorer la coopération avec ces services d'inspection en vue d'assurer l'application effective des dispositions pertinentes.

106. Le comité estime qu'il n'y a pas violation de l'article 9 de la convention, dans la mesure où des experts et des techniciens dûment qualifiés sont associés aux travaux de l'inspection.

4. *Nombre d'inspecteurs du travail et d'inspections*
(articles 10 et 16 de la convention)

107. Le comité rappelle que l'article 10 de la convention n° 81 ¹⁴ prévoit que:

Le nombre des inspecteurs du travail sera suffisant pour permettre d'assurer l'exercice efficace des fonctions du service d'inspection et sera fixé en tenant compte:

- a) de l'importance des tâches que les inspecteurs auront à accomplir, et notamment:
 - i) du nombre, de la nature, de l'importance et de la situation des établissements assujettis au contrôle de l'inspection;

¹³ Voir étude d'ensemble de 1985 sur l'inspection du travail, paragr. 219 et suivants.

¹⁴ Article 14 de la convention n° 129.

- ii) du nombre et de la diversité des catégories de travailleurs qui sont occupés dans ces établissements;
- iii) du nombre et de la complexité des dispositions légales dont l'application doit être assurée;
- b) des moyens matériels d'exécution mis à la disposition des inspecteurs;
- c) des conditions pratiques dans lesquelles les visites d'inspection devront s'effectuer pour être efficaces.

108. Il rappelle en outre que l'article 16 de la convention n° 81 ¹⁵ dispose que:

Les établissements devront être inspectés aussi souvent et aussi soigneusement qu'il est nécessaire pour assurer l'application effective des dispositions légales en question.

a) **Nombre d'inspecteurs du travail et fréquence et exhaustivité des inspections**

109. Le comité prend note des allégations des syndicats selon lesquelles le nombre relativement limité d'inspecteurs du travail par rapport au nombre de salariés fait qu'il est pratiquement impossible d'assurer une inspection efficace. Les syndicats, sur la base des indications communiquées par les services techniques du BIT compétents en matière d'inspection du travail de l'OIT ¹⁶, indiquent qu'il y a un inspecteur du travail pour 28 356 salariés et affirment que ce ratio est très en deçà de la norme pour les pays industrialisés à économie de marché, qui est de 1 pour 10 000. Qui plus est, il est prévu de réduire encore davantage le nombre d'inspecteurs du travail.

110. Le comité note par ailleurs que les syndicats font observer que la fréquence des inspections est très faible pour les entreprises et que la lourde charge de travail nuit à la qualité des inspections. Il prend note de la préoccupation des syndicats quant à la diminution du nombre d'inspections consécutive à la réduction du nombre de secteurs prioritaires en 2012, qui est passé de 18 à 14, soit 2 000 inspections en moins sur une année. Le comité note en outre que les organisations plaignantes indiquent qu'un grand nombre d'entreprises ne recevront jamais la visite de l'inspection du travail.

111. Le comité relève que le gouvernement affirme pour sa part qu'il n'existe pas de normes établies en ce qui concerne le nombre d'inspecteurs du travail et le nombre d'inspections et souligne, au sujet de l'étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail ¹⁷, que les inspections du travail doivent être en nombre suffisant pour permettre l'exercice efficace des fonctions du service d'inspection, ce qui peut donner lieu à un calcul différent dans chaque Etat Membre. Le comité note que le gouvernement fournit des statistiques pour la période 2005-2013, dont il ressort que l'effectif des inspecteurs du travail est passé de 478 à 439 au cours de cette période. Il note également qu'au cours de la période 2007-2012 le nombre de salariés est passé de 6 861 000 à 7 143 000 (alors que le nombre d'employeurs assujettis au contrôle de l'inspection est tombé de 365 700 à 328 600).

112. Le comité prend note en outre des explications du gouvernement, selon lesquelles le système d'inspection du travail fonctionne efficacement et qu'il a pour spécificité de permettre des inspections plus espacées dans de nombreux secteurs, compensées par des

¹⁵ Article 21 de la convention n° 129.

¹⁶ Voir étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail, paragr. 195 (note de bas de page n° 19).

¹⁷ Voir étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail, paragr. 174.

inspections plus fréquentes dans les secteurs où les risques sont relativement élevés, ce qui a de toute évidence une incidence sur la taille des effectifs de l'inspection du travail. Le comité note que le gouvernement fournit des statistiques pour la période 2005-2013, dont il ressort que le nombre annuel d'inspections du travail est tombé de 39 610 à 23 321, autrement dit qu'il a presque diminué de moitié.

113. Le comité tient à préciser à cet égard que la convention ne fixe aucun nombre déterminé d'inspecteurs du travail. Le ratio de 1 inspecteur pour 10 000 travailleurs dans les pays industrialisés à économie de marché est mentionné à titre indicatif et la principale considération qui doit guider les pays lorsqu'ils déterminent le nombre d'inspecteurs du travail est la question de savoir si ce nombre est suffisant pour permettre d'assurer l'exercice efficace des fonctions de l'inspection du travail.

114. Dans ce contexte, le comité souhaite également renvoyer aux indications de la commission d'experts dans son étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail¹⁸ selon lesquelles c'est à l'effet donné en pratique aux dispositions de l'article 16 de la convention n° 81 et de l'article 21 de la convention n° 129 que s'apprécie la valeur de tout système d'inspection. La commission d'experts ajoute que les informations communiquées au BIT, y compris par certains pays industrialisés, continuent de faire état de difficultés qui empêchent l'inspection du travail d'assurer une couverture satisfaisante des entreprises assujetties à son contrôle.

115. Afin de déterminer si le nombre d'inspecteurs du travail et d'inspections est suffisant aux Pays-Bas, le comité s'attachera à vérifier si ce nombre permet d'atteindre l'objectif énoncé aux articles 10 et 16 de la convention n° 81.

b) Objectif des articles 10 et 16: exercice efficace des fonctions du service d'inspection et application effective des dispositions légales pertinentes (respect des dispositions en question)

116. Le comité tient à rappeler que l'objectif des articles 10 et 16 est le suivant: il faut que le nombre des inspecteurs du travail et que la fréquence et l'exhaustivité des visites d'inspection permettent d'assurer l'exercice efficace des fonctions du service d'inspection et l'application effective des dispositions légales pertinentes.

117. A la lumière des informations qui lui ont été communiquées, le comité évaluera si l'objectif visé, à savoir veiller au respect des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs, est atteint dans tous les établissements assujettis au contrôle de l'inspection. A cette fin, le comité s'attachera à: 1) évaluer les types de lieux de travail couverts par l'inspection du travail; 2) déterminer si l'introduction d'autres moyens de faire respecter les dispositions légales justifie une réduction de l'effectif des inspecteurs et du nombre d'inspections; et 3) étudier les indicateurs de l'efficacité du système d'inspection du travail néerlandais dans son ensemble.

1. Lieux de travail couverts par l'inspection du travail

118. Les syndicats allèguent que l'inspection du travail se concentre uniquement sur les entreprises à haut risque et n'inspecte pas suffisamment les autres. Ils affirment en outre que les pouvoirs publics n'exercent aucun contrôle dans les petites entreprises (moins de 20 travailleurs). Les capacités déjà limitées et toujours plus réduites de l'inspection du travail se traduisent par un contrôle insuffisant, un moindre respect des règles et

¹⁸ Voir étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail, paragr. 256.

l'impossibilité pour l'inspection du travail de s'acquitter pleinement de ses fonctions. Les syndicats font observer que, compte tenu de la faible fréquence des inspections, seul un pour cent de l'ensemble des entreprises mentionne «la crainte de l'inspection du travail» au nombre des raisons qui les incitent à appliquer la législation sur les conditions de travail. Le comité note aussi que les organisations plaignantes indiquent que, d'après des travailleurs et des syndicalistes, les services d'inspection n'effectuent pas toujours des inspections lorsqu'on leur en fait la demande.

119. Le comité note la réponse du gouvernement, lequel fait valoir que la diminution du nombre d'inspections ne conduit pas à une baisse de la qualité des contrôles ni à un moindre respect de la législation, mais qu'elle résulte du déploiement efficace des capacités d'inspection. Le gouvernement ajoute que des études mettent en évidence l'efficacité du système néerlandais, plus performant en moyenne que les autres pays européens dans le domaine de la SST. Selon le gouvernement, plus l'on encourage les entreprises et les partenaires sociaux à s'intéresser de près aux questions de SST et à promouvoir le respect de la législation, moins il devient nécessaire d'effectuer des inspections, ce qui, bien souvent, s'avère être une incitation au respect des règles. Le gouvernement affirme que l'inspection du travail ne se contente pas d'assurer un suivi des risques et qu'elle examine aussi les plaintes et les informations communiquées par les syndicats, les employeurs, les représentants des salariés et les conseils de travailleurs à propos des conditions de travail. Les plaintes et les communications faisant état d'infractions graves font également l'objet d'enquêtes. Le comité note en outre les indications du gouvernement selon lesquelles l'imposition de fortes sanctions en cas de non-respect des règles est une composante indispensable du système néerlandais de SST. Une nouvelle loi permet au gouvernement d'infliger des peines et des sanctions beaucoup plus lourdes en cas d'infraction.

120. Le comité note que le gouvernement ne conteste pas que les visites d'inspection du travail ont principalement lieu dans les entreprises à haut risque et sont beaucoup moins fréquentes dans les établissements qui n'entrent pas dans cette catégorie. Le comité note également que le gouvernement ne répond pas aux allégations selon lesquelles il n'exerce aucun contrôle dans les petites entreprises (moins de 20 salariés). Il relève en outre que le gouvernement estime que le système d'inspection du travail fonctionne globalement de manière efficace malgré ces réductions et laisse entendre que l'introduction d'autres moyens de faire respecter les dispositions légales justifie une réduction de l'effectif des inspecteurs du travail et du nombre d'inspections.

2. *Autres mécanismes permettant d'assurer le respect des dispositions légales dans les établissements considérés comme n'étant pas à haut risque*

Brève description du système d'inspection du travail néerlandais, tel que présenté par le gouvernement

121. Le comité prend note des indications du gouvernement selon lesquelles il est important de comprendre la politique néerlandaise sur les questions de SST ainsi que l'approche sectorielle adoptée en matière de surveillance, approche qui confère aux partenaires sociaux et aux entreprises une responsabilité accrue dans la gestion des questions de SST. Le gouvernement explique que le contrôle étatique a moins lieu d'être dès lors que les parties se tiennent mutuellement responsables du respect des accords et exercent un contrôle horizontal efficace.

a) *Responsabilités incombant au gouvernement et aux partenaires sociaux*

122. Le comité note que, d'après les informations fournies par le gouvernement, les inspections du travail ont été limitées aux secteurs présentant des risques relativement élevés en matière de SST (risques déterminés sur la base d'évaluations minutieuses des données pertinentes), mais qu'elles sont, et restent, le principal moyen d'intervention de l'inspection du travail, et que les employeurs qui abusent de la confiance accordée par le gouvernement s'exposent à de fortes sanctions, dont la sévérité a encore été renforcée récemment.

123. Le gouvernement explique qu'il a intégré dans la législation nationale tout un ensemble de droits, d'obligations et de réglementations par objectifs. Pour se mettre en conformité avec ces réglementations, les partenaires sociaux définissent d'un commun accord, dans des «catalogues de SST», les moyens et les méthodes permettant de créer des conditions de travail qui préservent la santé et la sécurité des travailleurs dans des secteurs d'activité spécifiques. Une fois qu'elle a approuvé les catalogues de SST, l'inspection du travail s'en sert comme d'un cadre de référence pour contrôler le respect des règles.

b) *Responsabilités incombant aux employeurs*

– *Obligation d'effectuer une analyse des risques*

124. Le comité prend note des indications du gouvernement selon lesquelles les employeurs sont tenus de procéder à une analyse des risques que présente leur entreprise en matière de SST et d'élaborer un plan d'action correspondant; à cet effet, ils peuvent s'adjoindre l'aide d'un service privé de SST, faire appel à leurs propres coordonnateurs pour les questions de SST ou recourir à un ou plusieurs responsables de la SST, les documents établis étant ensuite évalués par un expert agréé dans ce domaine. Le comité relève également, sur la base des informations contenues dans le dernier rapport présenté au titre de l'article 22 par le gouvernement sur l'application de la convention n° 155, que l'analyse des risques et le plan d'action doivent être approuvés par les représentants des travailleurs. Lorsque les travailleurs n'ont pas de représentants, ils doivent être consultés par les employeurs.

125. Le comité note en outre que le gouvernement précise que, pour les entreprises de moins de 25 salariés, les analyses des risques et les plans d'action n'ont pas besoin d'être soumis à l'évaluation d'un expert de SST, dès lors qu'ils ont été élaborés à l'aide d'un instrument reconnu. Selon le gouvernement, les analyses des risques et les plans d'action correspondants sont susceptibles d'être contrôlés par les inspecteurs du travail dans le cadre de leurs visites, et les employeurs qui ne s'acquittent pas de leurs obligations à cet égard encourent des sanctions.

– *Obligation de solliciter l'assistance d'un expert en SST*

126. Le comité note qu'en vertu de la loi sur les conditions de travail l'employeur doit solliciter l'assistance d'un ou plusieurs experts en SST (internes ou externes) pour assurer la prévention des risques et la protection des travailleurs. Si l'inspection du travail constate qu'une entreprise n'a pas pris les dispositions nécessaires pour s'assurer le concours de tels experts, elle peut la mettre en demeure de le faire.

Observations des syndicats concernant le système d'inspection du travail néerlandais

- 127.** Le comité note que les syndicats déplorent que le système, qui permet d'associer des acteurs autres que les pouvoirs publics à l'élaboration des politiques, à leur mise en œuvre, voire à leur application (avec la réalisation d'«auto-inspections» ou la «déclaration des cas de non-conformité aux instances judiciaires»), pose plusieurs problèmes, dont le déséquilibre du rapport de force entre les acteurs. Il affirme par ailleurs que la formulation des objectifs à atteindre manque souvent de clarté et de précision et qu'il n'est pas possible de faire appliquer la loi si l'on ne peut pas s'appuyer sur un ensemble bien délimité de normes explicites.
- 128.** Les organisations plaignantes font également référence à un rapport de l'inspection du travail publié en septembre 2013, qui conclut que depuis 2006 l'effort de prévention au sein des entreprises tend à se relâcher. Moins de la moitié des entreprises néerlandaises sont dotées d'un système d'analyse des risques, et moins de la moitié également compte un responsable de la prévention parmi leur personnel, alors qu'il s'agit là de deux obligations légales. Les organisations plaignantes ajoutent que 69 pour cent des entreprises néerlandaises avaient passé un contrat de partenariat avec un service de SST en 2013, ce qui est une obligation légale, contre 98 pour cent en 2003. En particulier, les petites entreprises (moins de 20 salariés) n'ont pas recours aux services de SST. Les travailleurs de ces entreprises ne peuvent pas consulter de médecin du travail et les pouvoirs publics n'exercent aucun contrôle.

Considérations du comité

- 129.** *Caractère préventif de l'évaluation par les experts et les services de SST des analyses des risques.* Le comité considère que l'obligation faite à l'employeur d'effectuer des analyses des risques et de solliciter à cet effet l'assistance d'experts en SST doit être saluée comme une mesure de prévention des risques en matière de SST. Le comité estime également que l'évaluation des analyses des risques par les services de SST est une source d'expertise et de connaissances qui aide les employeurs à s'acquitter de leurs obligations légales dans ce domaine. Toutefois, le comité prend note des indications des syndicats selon lesquelles les employeurs ne respectent pas toujours leur obligation de prendre de telles mesures de prévention. Le comité note en outre qu'il n'existe apparemment pas de mécanisme efficace permettant de contraindre les employeurs à suivre les recommandations découlant des analyses des risques ou les conseils fournis par des experts en SST, internes ou externes, en vue d'éliminer ou d'atténuer les risques; le seul dispositif en la matière est le contrôle horizontal des partenaires sociaux mentionné par le gouvernement.
- 130.** *Contrôle du respect des obligations légales par les partenaires sociaux.* Le comité estime que le gouvernement n'explique pas en détail comment le contrôle horizontal assuré par les partenaires sociaux peut justifier un allègement de la fonction d'inspection du travail assumée par les pouvoirs publics. Compte tenu du déséquilibre du rapport de force entre employeurs et travailleurs, on peut considérer comme justifiés les doutes quant au contrôle effectif de l'application des règles fixées dans les catalogues de SST, des recommandations issues des analyses des risques et des conseils fournis par les experts internes ou externes. En particulier, dans les entreprises où la représentation syndicale est faible, ce qui est le cas des PME, il est peu probable que les travailleurs soient suffisamment en position de force pour prendre le relais de l'inspection du travail en assumant eux-mêmes la responsabilité de veiller au respect des obligations légales. Les syndicats peuvent prendre contact avec l'inspection du travail lorsque l'employeur ne s'acquitte pas de ses obligations, mais les indications des parties divergent sur le point de savoir si l'inspection du travail donne toujours suite et effectue une visite quand une plainte est déposée. A cet égard, le comité estime également, renvoyant aux commentaires qu'il a formulés au sujet de l'article 15 c),

que le risque existe que les travailleurs n'osent pas porter plainte auprès de l'inspection du travail dès lors que l'employeur concerné peut suspecter que la visite d'inspection dont il fait l'objet a été motivée par une plainte (sachant que les visites d'inspection sont principalement effectuées dans les entreprises réputées à haut risque).

131. *Contrôle par les inspecteurs du travail de l'exécution par les employeurs de leur obligation de procéder à une analyse des risques et de solliciter l'assistance d'un expert en SST.* A propos des indications par les syndicats selon lesquelles de nombreux employeurs ne se sont pas dotés d'un système d'analyse des risques et ne s'acquittent pas de l'obligation qui leur est faite en vertu de la loi sur les conditions de travail de solliciter l'assistance d'experts en SST, le comité observe qu'aucune information n'a été fournie sur les activités destinées à faire respecter ces obligations légales, ni sur les peines infligées en cas d'infraction.
132. *Contrôle par les inspecteurs du travail de l'exécution des obligations définies dans les catalogues de SST.* S'agissant du contrôle par les inspecteurs du travail, pendant les visites d'inspection, de l'application des règles définies dans les catalogues de SST, le comité estime que les inspecteurs du travail risquent d'avoir des difficultés à faire appliquer ces règles dans la pratique, celles-ci étant spécifiquement adaptées aux réalités de certains secteurs et de certaines entreprises. En l'absence d'un cadre normatif clair et rigoureux, il apparaît que les inspecteurs du travail considèrent que le contrôle de l'application de différentes règles et obligations définies dans les catalogues de SST exige d'eux un surcroît de temps et d'effort, compte tenu de la spécificité de ces dispositions.
133. *Evaluation par les inspecteurs du travail des analyses des risques et évaluations établies par les employeurs (notamment avec l'aide d'experts en SST).* Le comité estime en outre que des problèmes pratiques peuvent se poser en ce qui concerne l'évaluation ou le contrôle par les inspecteurs du travail des analyses des risques et évaluations et des plans d'action correspondants, dans la mesure où ils ne participent pas à leur élaboration; par conséquent, ils peuvent ne pas avoir la connaissance approfondie du lieu de travail qui est nécessaire pour veiller à leur mise en œuvre effective, d'autant plus que, selon les indications du gouvernement, il n'y a pas de coordination entre l'inspection du travail et les services privés de SST.

3. Indicateurs de conformité

134. Le comité va également s'attacher à examiner si certains indicateurs permettraient de tirer des conclusions quant à l'efficacité globale du système d'inspection du travail. Le comité note à cet égard que, selon les statistiques fournies par le gouvernement pour la période 2007-2012, le nombre d'accidents du travail (avec blessure occasionnant plus de trois jours d'absence) a diminué, passant de 183 100 à 165 400 et que le nombre de cas de maladie professionnelle est quant à lui passé de 5 973 à 6 451 (selon les statistiques communiquées par le gouvernement dans le rapport présenté au titre de l'article 22 sur l'application de la convention n° 81, le nombre de cas de maladie professionnelle enregistré en 2009 était de 9 856). Sur la base de ces statistiques, le comité note que les cas de maladie professionnelle semblent en progression, notamment si l'on tient compte des allégations selon lesquelles ils ne seraient peut-être pas tous signalés. Le comité note à cet égard l'indication des syndicats selon laquelle la population active travaille pour l'essentiel dans le secteur des services.
135. Le comité note en outre que, selon les statistiques fournies par le gouvernement, le nombre d'amendes a diminué (passant de 4 769 en 2005 à 3 793 en 2013), mais que leur montant total a augmenté (de 20,2 à 45,5 millions d'euros). Le comité note que le gouvernement ne fournit pas d'informations sur les procédures pénales ni sur leur résultat. Il rappelle que le nombre d'inspections du travail a quasiment diminué de moitié au cours de la période

2005-2013 (on est passé de 39 610 à 23 321 inspections). Le comité considère que ces statistiques témoignent de l'approche adoptée par le gouvernement, essentiellement axée sur les risques, mais il estime également que l'augmentation du montant des amendes infligées en cas de violations du droit du travail ne peut pas remplacer l'effet dissuasif produit par des visites d'inspection effectuées en nombre suffisant et par une couverture suffisante de tous les lieux de travail (qu'ils soient ou non considérés comme à haut risque).

136. Le comité estime que les statistiques fournies par le gouvernement ne démontrent pas de façon convaincante que les autres moyens mis en œuvre pour assurer le respect des dispositions légales justifient une restriction des activités d'inspection aux établissements réputés à haut risque.
137. **Le comité estime que la participation des partenaires sociaux et des entreprises au suivi et à l'évaluation de la conformité ainsi que l'élaboration de nouvelles méthodes de collaboration et de participation doivent être accueillies favorablement et peuvent être efficaces, mais que ces éléments ne sauraient remplacer les fonctions de contrôle et de mise en application de la loi exercées par l'inspection du travail. Le comité prie donc le gouvernement, conformément aux articles 10 et 16 de la convention, de veiller à ce que le nombre et la fréquence des inspections du travail soient suffisants pour permettre d'assurer l'exercice efficace des fonctions de l'inspection et l'application des dispositions légales pertinentes dans tous les lieux de travail, en particulier dans les entreprises qui ne sont pas considérées comme appartenant à un secteur à haut risque ainsi que dans les petites entreprises.**

5. Moyens matériels de l'inspection du travail et autres fonctions confiées aux inspecteurs du travail (articles 3 (2) et 11 de la convention n° 81)

138. Le comité note que l'article 3 (2) de la convention n° 81¹⁹ prévoit que:

Si d'autres fonctions sont confiées aux inspecteurs du travail, celles-ci ne devront pas faire obstacle à l'exercice de leurs fonctions principales ni porter préjudice d'une manière quelconque à l'autorité ou à l'impartialité nécessaires aux inspecteurs dans leurs relations avec les employeurs et les travailleurs.

139. Le comité note aussi que l'article 11 (1) a) de la convention n° 81²⁰ prévoit que:

L'autorité compétente prendra les mesures nécessaires en vue de fournir aux inspecteurs du travail:

- a) des bureaux locaux aménagés de façon appropriée aux besoins du service et accessibles à tous les intéressés;

(...)

140. Le comité note l'affirmation des syndicats selon laquelle la disparition des bureaux locaux et régionaux, à la fois pèse sur les relations entre les inspecteurs et les entreprises inspectées, et signifie que les inspecteurs sont privés de tout soutien administratif et doivent consacrer davantage de temps aux tâches administratives (correspondance, rédaction de rapports), et cela au détriment des inspections.

¹⁹ Article 6 (3) de la convention n° 129.

²⁰ Article 15 (1) a) de la convention n° 129.

141. D'un autre côté, le comité note que le gouvernement fait valoir que l'un des objectifs de l'article 11 de la convention est de faciliter l'accès aux services d'inspection du travail. Etant donné que ces derniers sont désormais accessibles par l'Internet, par courrier électronique, par téléphone et par courrier postal, la disparition de certains bureaux locaux ou régionaux et la centralisation du système ne sont pas contraires à la convention.
142. Le comité estime que la fermeture de bureaux locaux et régionaux ne constitue pas en soi une violation de la convention, à la condition que les moyens matériels de l'inspection du travail restent suffisants, que les zones éloignées restent couvertes par cette administration et que l'accès aux services d'inspection soit garanti.
143. Néanmoins, le comité note aussi que le gouvernement ne répond pas aux allégations selon lesquelles les inspecteurs du travail doivent assumer de nouvelles fonctions en termes de tâches administratives du fait de la disparition des bureaux locaux et régionaux.
144. A cet égard, le comité souhaite renvoyer à l'étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail ²¹ dans laquelle la commission d'experts insiste sur le fait qu'il faudrait rappeler que les fonctions principales des inspecteurs sont complexes et requièrent une formation, du temps, des moyens et une grande liberté d'action et de mouvement, raison pour laquelle si d'autres fonctions sont confiées aux inspections du travail, celles-ci ne doivent pas faire obstacle à l'exercice de leurs fonctions principales.
145. **Le comité encourage le gouvernement à prendre des mesures pour veiller à ce que les tâches administratives confiées aux inspecteurs du travail n'affectent pas l'exercice effectif de leurs fonctions principales, en conformité avec l'article 3 (2) de la convention.**

6. *Notification à l'inspection du travail des accidents du travail et des cas de maladie professionnelle (article 14 de la convention n° 81)*

146. Le comité rappelle que l'article 14 de la convention n° 81 ²² prévoit que:

L'inspection du travail devra être informée des accidents du travail et des cas de maladie professionnelle dans les cas et de la manière qui seront prescrits à la législation nationale.

147. Le comité note que les organisations plaignantes renvoient à une récente étude commandée par l'inspection du travail qui montre que 30 pour cent à peine des médecins du travail des Pays-Bas déclarent les cas de maladie professionnelle, 49 pour cent d'entre eux indiquant même ne jamais prendre de mesures préventives lorsqu'ils signalent un cas au Centre néerlandais des maladies professionnelles (NCvB).
148. Par ailleurs, le comité prend note des indications du gouvernement selon lesquelles il n'y a pas d'obligation de déclarer les maladies professionnelles à l'inspection du travail mais que tout expert (un médecin du travail indépendant ou un service de SST) est tenu de signaler les cas de maladie professionnelle au NCvB. Les règles relatives à la protection des données interdisent la divulgation des renseignements médicaux aux services d'inspection. Tous les deux ans, le NCvB publie un rapport contenant des statistiques sur la prévalence des maladies professionnelles et leur répartition par secteur et par profession sur la base des informations qu'il reçoit. Les services d'inspection peuvent obtenir des

²¹ Voir étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail, paragr. 69.

²² Article 19 de la convention n° 129.

informations plus détaillées sur les facteurs de risque liés aux maladies professionnelles dans certains secteurs auprès du NCvB, par exemple en lui adressant des questions précises ou en participant à des réunions avec le NCvB. L'inspection du travail utilise notamment ces informations pour procéder à des analyses des risques dans le but de prioriser et de préparer les inspections.

149. Le comité note aussi que le gouvernement indique avoir sollicité l'avis du Conseil économique et social sur certaines difficultés perçues, telles que le diagnostic des maladies professionnelles et l'allégation selon laquelle celles-ci ne seraient pas toutes notifiées. De plus, l'inspection du travail a lancé une enquête auprès des médecins du travail pour obtenir des informations concrètes sur les déclarations des maladies professionnelles. Une fois qu'il aura connaissance de l'avis du Conseil économique et social et des résultats de l'enquête, le ministre des Affaires sociales et de l'Emploi étudiera les incidences sur le plan des politiques.
150. Le comité souhaite se référer à l'étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail²³ dans laquelle la commission d'experts insiste sur le fait qu'il est essentiel qu'un mécanisme d'information systématique soit mis en place de manière à ce que l'inspection du travail puisse disposer des données nécessaires à l'identification des activités à risques et des catégories de travailleurs les plus exposés ainsi qu'à la recherche de la cause des accidents et maladies d'origine professionnelle dans les établissements et entreprises assujettis à son contrôle. La commission d'experts indique, dans le paragraphe 119 de la même étude d'ensemble, que, s'il existe une certaine souplesse en ce qui concerne la mise en œuvre de cette mesure, dans un objectif de prévention maximale, il serait évidemment souhaitable que la circulation des données pertinentes soit aussi efficace que possible et achemine vers l'inspection des données circonstanciées sur tout dommage causé à la santé ou à la sécurité des travailleurs à l'occasion de l'exercice de leur profession.
151. Le comité estime que le système néerlandais de notification des cas de maladie professionnelle ne semble pas permettre à l'inspection du travail d'accomplir ses activités de prévention de manière satisfaisante. Selon lui, les rapports rendus anonymes que le NCvB publie tous les deux ans permettent à l'inspection du travail de prendre des mesures préventives dans certains secteurs mais ne semblent pas lui permettre de réagir rapidement ni de mener des activités de prévention sur les lieux de travail concernés. De plus, les informations communiquées par le NCvB ne semblent pas être complètes, puisque tous les cas de maladie professionnelle ne lui sont apparemment pas signalés.
152. **Le comité prie le gouvernement d'examiner les moyens d'améliorer le système de notification des cas de maladie professionnelle à l'inspection du travail et de prendre les mesures qui conviennent.**

7. Principe de la confidentialité des plaintes (article 15 c) de la convention)

153. Le comité rappelle que l'article 12 (1) a) de la convention n° 81²⁴ prévoit que:

1. Les inspecteurs du travail munis de pièces justificatives de leurs fonctions seront autorisés:
 - a) à pénétrer librement sans avertissement préalable à toute heure du jour et de la nuit dans tout établissement assujetti au contrôle de l'inspection;

²³ Voir étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail, paragr. 118.

²⁴ Article 16 de la convention n° 129.

154. Le comité rappelle que l'article 15 c) de la convention n° 81²⁵ prévoit que les inspecteurs du travail:

- c) devront traiter comme absolument confidentielle la source de toute plainte leur signalant un défaut dans l'installation ou une infraction aux dispositions légales et devront s'abstenir de révéler à l'employeur ou à son représentant qu'il a été procédé à une visite d'inspection comme suite à cette plainte.

155. Le comité prend note de l'indication des syndicats selon laquelle l'inspection du travail se borne à procéder à des inspections préalablement annoncées, au motif que celles-ci prennent moins de temps et que, si l'inspecteur du travail effectue une visite d'entreprise en dehors du cadre d'un projet ou d'une déclaration d'accident, l'entreprise en déduit immédiatement qu'il s'est déplacé à la suite d'une plainte qui émane de l'intérieur, c'est-à-dire d'un salarié.

156. Le comité note que le gouvernement n'a pas répondu à cette allégation. Il prend note toutefois de l'information figurant dans le dernier rapport du gouvernement présenté au titre de l'article 22 sur l'application de la convention n° 81 selon laquelle les inspecteurs du travail n'ont pas le droit de divulguer les données personnelles concernant l'auteur d'une plainte. A cet égard, le gouvernement insiste sur le fait que l'inspection du travail ne fait jamais savoir à l'employeur qu'une plainte a été déposée, mais reconnaît qu'il est parfois impossible de mener une enquête sans que l'employeur ne suspecte qu'une plainte a été déposée. L'inspection du travail avertira donc le plaignant de ce risque. Ensemble, ils détermineront le meilleur moment et la meilleure manière de traiter la plainte. Le gouvernement précise que, en pareil cas, il est aussi possible que le plaignant se borne à faire enregistrer une plainte sans demander l'ouverture d'une enquête.

157. Le comité rappelle que l'objectif de l'interdiction prévue à l'article 15 c) est de garantir une protection maximale à l'auteur d'une plainte contre toutes formes de représailles de la part de l'employeur. Le respect de cette disposition de la convention n'est possible que si les méthodes d'inspection prévoient un nombre significatif d'inspections de routine (article 16). Ainsi, lorsqu'une visite effectuée à la suite d'une plainte pourrait être prise par l'employeur pour une inspection de routine, l'inspecteur pourrait enquêter sur les faits allégués en toute discrétion dans le contexte d'une inspection plus large qui permettrait de protéger l'auteur de la plainte. Le comité rappelle qu'un certain nombre d'inspections régulières sont donc nécessaires pour garantir la confidentialité nécessaire au traitement des plaintes déposées.

158. A cet égard, le comité souhaiterait renvoyer aux observations formulées par la commission d'experts dans l'étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail selon lesquelles la pratique habituelle de visites *inopinées* est d'autant plus utile qu'elle permet en outre aux inspecteurs d'observer la confidentialité requise par l'article 15 c) de la convention n° 81 ... quant à l'objet précis du contrôle lorsque celui-ci a pour origine une plainte ou une dénonciation (*les italiques ne figurent pas dans l'original*)²⁶.

159. Le comité estime que des inspections inopinées devraient être effectuées de telle sorte que, lorsque des inspections sont menées à la suite d'une plainte, la confidentialité de celle-ci puisse être garantie.

²⁵ Article 20 c) de la convention n° 129.

²⁶ Voir étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail, paragr. 263.

C. Obligations au titre de la convention n° 155

160. Le comité rappelle que l'article 4 de la convention n° 155 prévoit que:

1. Tout Membre devra, à la lumière des conditions et de la pratique nationales et en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, définir, mettre en application et réexaminer périodiquement une politique nationale cohérente en matière de sécurité, de santé des travailleurs et de milieu de travail.
2. Cette politique aura pour objet de prévenir les accidents et les atteintes à la santé qui résultent du travail, sont liés au travail ou surviennent au cours du travail, en réduisant au minimum les causes des risques inhérents au milieu de travail, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable.

161. Il rappelle en outre que l'article 9 de la convention n° 155 prévoit que:

1. Le contrôle de l'application des lois et des prescriptions concernant la sécurité, l'hygiène et le milieu de travail devra être assuré par un système d'inspection approprié et suffisant.
2. Le système de contrôle devra prévoir des sanctions appropriées en cas d'infractions aux lois ou aux prescriptions.

162. Le comité note que les syndicats indiquent qu'il n'existe pas de système de contrôle de l'application des règles adéquat ni de politique appropriée et cohérente au niveau national, surtout dans le domaine des maladies professionnelles, du fait que de plus en plus souvent l'inspection du travail se décharge du soin de promouvoir et de faire appliquer les règles de SST sur les différentes entreprises et branches ainsi que sur d'autres entités, telles que les organismes de certification et les compagnies d'assurance.

163. Par ailleurs, le comité prend note des indications du gouvernement selon lesquelles le système de SST – caractérisé par une législation contraignante, le rôle important dévolu aux partenaires sociaux et à l'autoréglementation, un système de contrôle ciblé et une stricte application des règles – est fondé sur une politique nationale cohérente qui est présentée tous les ans au Parlement et dont le fonctionnement est assuré par un système d'inspection efficace.

1. *Cohérence de la politique nationale en matière de SST*

164. Le comité rappelle que, en vertu de l'article 4 (1) de la convention n° 155, les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives devront participer à toutes les étapes du processus d'élaboration de la politique nationale (formulation, mise en œuvre et réexamen). En outre, conformément à l'article 7 de la convention n° 155, «la situation en matière de sécurité, de santé des travailleurs et de milieu de travail devra faire l'objet, à des intervalles appropriés, d'un examen d'ensemble ou d'un examen portant sur les secteurs particuliers en vue d'identifier les grands problèmes, de dégager les moyens efficaces de les résoudre et l'ordre de priorité des mesures à prendre, et d'évaluer les résultats».

165. Comme indiqué dans l'étude d'ensemble de 2009 sur la sécurité et la santé au travail, un dialogue continu entre le gouvernement et les partenaires sociaux est donc nécessaire²⁷. La commission d'experts a noté au paragraphe 56 de cette étude d'ensemble que l'obligation de cohérence de la politique nationale suppose d'y associer toutes les parties compétentes

²⁷ BIT: Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 98^e session, Genève, 2009, paragr. 49.

ayant des responsabilités au regard des divers aspects de la SST. En outre, la commission d'experts, au paragraphe 76 de l'étude d'ensemble, a insisté sur le fait que le réexamen périodique des résultats des mesures prises est une étape déterminante du processus de vérification du niveau de cohérence du système et d'identification de domaines de préoccupation nouveaux ou existants qui doivent encore être améliorés.

- 166.** Notant que la coopération et un dialogue régulier avec les partenaires sociaux participant à la mise en œuvre de la SST sont essentiels à toutes les étapes du processus d'élaboration des politiques pour garantir la cohérence de la politique nationale en matière de SST, le comité prie le gouvernement d'assurer un suivi des questions soulevées par les syndicats et les organisations d'employeurs dans le contexte de l'examen périodique de la politique nationale en matière de SST. A cet égard, il prie le gouvernement, en consultation avec les partenaires sociaux, de recenser les principaux problèmes de cohérence, les méthodes pour y remédier et les actions prioritaires, conformément à l'article 7 de la convention n° 155.
- 167.** Concernant la politique de prévention des cas de maladie professionnelle, le comité souhaite renvoyer à ses conclusions concernant l'article 14 de la convention n° 81 (paragr. 146 à 152).

2. Système d'inspection approprié et suffisant

- 168.** Le comité renvoie aux indications figurant au paragraphe 5 de la recommandation (n° 164) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, selon lesquelles le système d'inspection prévu à l'article 9, paragraphe 1, de la convention devrait s'inspirer des dispositions de la convention sur l'inspection du travail, 1947, et de la convention sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, sans préjudice des obligations assumées à l'égard de ces deux dernières conventions par les Etats Membres qui les ont ratifiées.
- 169.** Concernant l'existence d'un système de contrôle adéquat, le comité souhaite renvoyer à ses conclusions concernant les dispositions respectives de la convention n° 81 (paragr. 75-159).

IV. Recommandations du comité

- 170.** *A la lumière des conclusions qui précèdent, le comité recommande au Conseil d'administration:*
- a) d'approuver le présent rapport;*
 - b) d'inviter le gouvernement sur la base des conclusions figurant aux paragraphes 83, 88, 92, 102, 106, 137, 145, 152, 159 et 166 à prendre sans retard les mesures nécessaires pour garantir la mise en œuvre effective des dispositions de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, de la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, et de la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981;*
 - c) de charger la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations du suivi des questions soulevées dans le présent rapport au sujet de l'application des conventions n°s 81, 129 et 155;*

- d) *de rendre public le présent rapport et de déclarer close la procédure engagée à la suite de la réclamation de la Confédération syndicale des Pays-Bas (FNV), de la Fédération nationale des syndicats chrétiens (CNV) et de la Fédération syndicale des professionnels (VCP) (anciennement Fédération syndicale des cadres moyens et supérieurs (MHP)) alléguant l'inexécution par les Pays-Bas de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, de la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, et de la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981.*

Genève, le 6 novembre 2014

(Signé) J. Jensen
Président

J. Rønne

B. Byers