

2014

ATELIER DE FORMATION DES INSPECTEURS DU TRAVAIL SUR LES NORMES INTERNATIONALES DU TRAVAIL

RAPPORT GENERAL

INFOSEC-COTONOU, 28 AU 31 JUILLET 2014



INTRODUCTION

Du 28 au 31 juillet 2014, s'est tenu à l'INFOSEC un atelier de formation des inspecteurs du travail sur les Normes Internationales du Travail (NIT). Organisé par le Ministère du Travail, de la Fonction Publique, de la Réforme Administrative et Institutionnelle Chargé du Dialogue Social avec l'appui de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), cet atelier a connu la participation de trente-cinq (35) Inspecteurs du travail recrutés au cours des six dernières années venus des six directions départementales en charge du travail, de la Direction Générale du Travail et de la Direction Générale de Renforcement de Capacités et de l'Employabilité. L'objectif principal poursuivi est de mieux outiller ces inspecteurs en début de carrière à mieux appliquer les NIT lors du contrôle et de collaborer efficacement avec le Bureau International du Travail (BIT) en cas de mutation au service en charge des NIT.

Un présidium composé de trois membres a été désigné pour conduire les travaux. Il s'agit de :

- Président : Monsieur Raymond ZOUNMATOUN, Directeur des Normes du Travail ;
- Rapporteur : Madame Diane SOBABE SOSSOU, inspecteur du travail ;
- Secrétaire : Madame Falilatou BAOUA, inspecteur du travail.

Les travaux de l'atelier s'articulent autour des points suivants :

- La présentation de communications ;
- Les travaux de groupe.

I- APERÇU DES DEBATS SUITE A LA PRESENTATION DES COMMUNICATIONS

Les communications ont porté sur les thèmes suivants :

- Vue d'ensemble de l'OIT et de son système normatif de contrôle de l'application des normes internationales du travail présenté par Mme Cécile BALIMA, spécialiste des normes au bureau de l'OIT à Dakar ;

- les conventions de gouvernance : les missions de l'inspection et de l'administration du travail présentée par Monsieur Jules ONI, spécialiste de l'administration du travail et du dialogue social au BIT/Dakar ;
- les conventions fondamentales du travail : 138 et 182 sur le travail des enfants, 29 et 105 sur le travail forcé présentée par Madame Gertrude GAZARD, Administrateur du Travail à la retraite, expert nationale du BIT au Bénin ;
- les conventions fondamentales 87 et 98 sur la liberté d'association et le droit de négociation collective, 100 et 111 sur la discrimination dans l'emploi, présentée par Madame Cécile BALIMA ;

1- Vue d'ensemble de l'OIT et de son système normatif

Après cette présentation, les débats ont essentiellement porté sur les points suivants :

- les organes chargés de recevoir les plaintes en dehors du comité de la liberté syndicale ;
- la question du tripartisme;
- les critères de désignation du délégué titulaire travailleur (membre de l'organisation syndicale la plus représentative) en l'absence d'élections professionnelles ;
- l'entrée en vigueur d'une convention ratifiée : la période de 12 mois après la ratification est-elle suffisante ?
- l'association des directions départementales du travail dans l'élaboration des rapports ;
- pourquoi selon l'OIT, le Bénin et d'autres pays africains ne répondent pas aux commentaires envoyés par le BIT dans le processus d'élaboration des normes ?

A toutes ces préoccupations, Madame Cécile BALIMA, a apporté les éléments de réponse suivants :

- ❖ En dehors du Comité de la Liberté syndicale, les autres organes du BIT chargés de recevoir les plaintes et réclamations sont en réalité des comités

ad' hoc tripartites mis en place par le Conseil d'Administration pour traiter spécialement d'une plainte ou d'une réclamation dont est saisi le BIT.

Sur la question relative au tripartisme dans la composition des organes de l'OIT, il est vrai que les gouvernements ont deux représentants contre un pour chacun des partenaires sociaux, mais cela ne signifie pas qu'ils ont plus de voix que les travailleurs et les employeurs ; cela n'entrave en rien le tripartisme qui évolue jusque-là normalement dans la mesure où il arrive que les gouvernements se retrouvent minoritaires parfois.

En l'absence d'élections professionnelles, la désignation du délégué titulaire des travailleurs se négocie au sein des organisations de travailleurs ; Monsieur Jules ONI a ajouté que l'on peut s'inspirer des critères d'appréciation de représentativité qui existaient avant l'avènement des élections professionnelles et prescrits par le code de travail d'Outremer de 1952: il s'agit notamment de l'expérience, de l'indépendance, de la cotisation, etc.

Concernant la période de douze mois entre la ratification et l'entrée en vigueur de la convention au plan national, ce délai est raisonnable et peut permettre aux Etats de mettre en conformité leur législation avec les dispositions de la convention. C'est une question de volonté politique et de priorité. De plus en plus, on note que les Etats essayent de procéder à la mise en conformité avant la ratification de la convention.

Quant à la question relative à l'implication des directions départementales en charge du travail à l'élaboration des rapports au BIT sur l'application des conventions, le Directeur Général du Travail, tout en faisant remarquer les contraintes de temps, a répondu que la Direction Générale du Travail n'hésitera pas à saisir les directions déconcentrées en cas de nécessité.

Enfin, sur la question concernant les causes justifiant l'absence de commentaires des pays africains dont le Bénin dans le processus d'adoption des normes, la communicatrice explique que cela est lié à la méconnaissance des procédures de l'OIT. La présente formation vient justement contribuer à remédier à cette insuffisance a-t-elle ajouté.

2- Les conventions de gouvernance (conventions n°81, n°129 et n°150): les missions de l'inspection et de l'administration du travail

Cette présentation a suscité les débats qui ont tourné autour des points suivants :

- les fonctions de l'inspection du travail ;
- la coordination au niveau national des organes qui participent aux activités de l'administration du travail ;
- l'inspecteur du travail est-il tenu d'informer son supérieur hiérarchique avant d'entreprendre une visite d'inspection ?
- les difficultés relatives à la mise en œuvre des pouvoirs de l'inspecteur du travail (ingérences du politique, et entraves à l'accès de l'inspecteur aux entreprises);
- le problème de l'insuffisance de moyens des services d'inspection du travail ;
- la communication au BIT et la publication d'un rapport annuel sur l'inspection du travail.

Des discussions, il faut retenir que l'inspecteur du travail a, conformément à la convention n°81 trois fonctions essentielles à savoir la fonction de contrôle du respect de l'application de la législation, la fonction de conseil aux partenaires sociaux sur la meilleure manière d'appliquer la législation et la fonction d'information de l'autorité compétente sur les déficits de la législation. La convention offre la possibilité pour les législations nationales de prévoir d'autres fonctions mais à condition que celles-ci ne dominent les fonctions principales (voir la convention). La pratique au Bénin révèle que les fonctions de conciliation prennent le dessus sur l'inspection du travail. Il convient de remédier à cette insuffisance pour une meilleure application de la convention.

Concernant l'administration du travail, il est précisé que le système d'administration du travail comprend plusieurs organes qui participent à la mise en œuvre de la politique nationale du travail et il faut penser à un mécanisme de coordination des différentes activités de ces structures.

Par rapport aux difficultés relatives à la mise en œuvre des prérogatives de l'inspecteur du travail, les participants ont déploré l'influence du politique sur la

mission de l'inspecteur du travail ; ce qui entrave l'effectivité desdites prérogatives notamment celle de la libre pénétration dans les entreprises où il a des raisons de penser qu'il s'y déroule du travail salarié et celle de la verbalisation. Le communicateur a exhorté les inspecteurs à l'étude et à la maîtrise des textes qui régissent l'inspection du travail. Ce faisant, ils pourront mieux conseiller et convaincre l'autorité politique sur la nécessité de résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés.

Pour les questions liées à l'insuffisance de moyens, il faut reconnaître que des efforts sont faits même s'ils ne sont pas encore satisfaisants ; tout en essayant de produire des résultats, les inspecteurs doivent appeler l'attention des autorités (en se fondant sur les dispositions de la convention et d'autres dispositions légales et réglementaires) sur la nécessité de doter les services de l'inspection de moyens suffisants pour mener à bien leur mission.

Concernant la publication et la communication d'un rapport annuel au BIT sur la situation de l'inspection du travail, il s'agit de prescriptions prévues à l'article 20 et 21 de la convention ; les différentes interventions ont permis de retenir que notre pays ne satisfait pas encore à cette obligation et qu'il s'agit d'une insuffisance dans la pratique de l'inspection du travail. Les uns et les autres ont pris l'engagement de prendre les dispositions nécessaires afin que dès l'année prochaine, cette situation soit corrigée.

3- Les conventions fondamentales n°138 et n°182 sur le travail des enfants et n° 29 et n°105 sur le travail forcé

Après cette présentation, les participants ont exprimé les préoccupations suivantes :

- pourquoi la convention 138 exclut-elle la formation professionnelle de son champ d'application ?
- qu'en est-il de la coordination des différentes actions de lutte contre le travail des enfants vu que plusieurs structures sont impliquées dans ce domaine ?
- qu'en est-il de l'accompagnement des enfants retirés des lieux de travail ?
- l'intervention de l'inspecteur du travail dans les domiciles privés notamment pour le contrôle du travail domestique ;

- le travail forcé comme discipline de travail ;
- le travail pénitentiaire.

Concernant la formation professionnelle, elle est exclue du champ d'application de la convention car il s'agit d'un apprentissage de métier. Cependant, il doit être effectué dans des conditions bien déterminées pour ne pas être assimilé au travail forcé.

Quant à la coordination de la lutte contre le travail des enfants, la communicatrice a précisé que le Comité Directeur National de lutte contre le travail des enfants est un creuset qui réunit tous les acteurs impliqués dans cette lutte et joue le rôle de coordination.

Concernant les mesures d'accompagnement des enfants retirés du travail, elle a informé que le Bénin dispose d'un plan d'actions de lutte contre le travail des enfants 2012-2015. Ce document prévoit des actions autant en matière de prévention que d'insertion des enfants retirés.

Sur la question de l'intervention de l'inspecteur du travail dans les domiciles et de façon plus large dans l'économie informelle qui emploie un grand nombre d'enfants, il convient de retenir que l'inspecteur du travail est habilité à intervenir partout il a des raisons de penser qu'il y a une relation de travail. Cependant, les conditions ne sont pas encore réunies pour une intervention efficace de l'inspecteur dans ce secteur. Il a toutefois la possibilité de solliciter les services de gendarmerie ou l'Office Centrale de Protection des Mineurs pour lui prêter main forte.

Par rapport au travail pénitentiaire, il s'agit d'une exception au travail forcé conformément à la convention n° 29. Toutefois, certaines conditions doivent être réunies : par exemple, le juge doit condamner l'intéressé à une peine de travaux forcés ; le travail doit être exercé sous l'autorité d'une personne publique.

4- La liberté syndicale et la négociation collective : les conventions n°87 et n°98

Différentes préoccupations ont été exprimées par les participants suite à cette communication. On peut retenir les suivantes :

- la convention n° 87 a-t-elle fait cas des centrales et confédérations syndicales ?
- la différence entre motion de grève et préavis de grève ;
- l'autorité administrative peut-elle apprécier la non tenue des congrès d'une centrale syndicale ?
- les travailleurs sous-traitants de différentes entreprises peuvent-elles se constituer en syndicat ?
- la pratique du lock-out ;
- l'intervention du politique dans les négociations collectives ;
- l'Etat a-t-il le droit de contrôler la gestion des subventions accordées aux organisations syndicales ?
- la question de la grève d'une catégorie de fonctionnaires exerçant des fonctions de responsabilité.

Des discussions menées, il convient de retenir que la convention n° 87 couvre les organisations syndicales autant nationales qu'internationales (cf. article 6 de la convention). Concernant les syndicats qui ne tiennent pas régulièrement leurs congrès, il revient à leurs mandants et non à l'autorité administrative de s'en plaindre devant les tribunaux.

Quant aux travailleurs sous-traitants de différentes entreprises, ils peuvent librement se mettre ensemble pour constituer un syndicat, mais ils ne peuvent utiliser la dénomination de l'entreprise mère pour nommer leur syndicat.

Concernant l'intervention du politique dans les négociations collectives, cela n'entrave pas les principes de négociation collective si cela rencontre l'adhésion des parties. De plus, il y a des négociations dont la portée et l'envergure nécessite l'implication du politique en particulier lorsque le conflit tend à prendre des formes diplomatiques.

Sur la question des subventions, le gouvernement serait fondé, selon des modalités à en contrôler la gestion puisqu'il s'agit en amont de fonds publics. Cependant tout dépend du contexte dans lequel intervient ce contrôle. En effet, il ne faudrait pas que cela intervienne dans un contexte où le climat social est tendu. Ce contrôle peut également être confié à une structure neutre.

Conformément aux principes de l'OIT sur la grève, celle-ci peut être interdite ou limitée à une catégorie de fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat. Mais, en cas de retrait, il faudra organiser un mécanisme pouvant leur permettre de négocier sur les problèmes concernant leurs conditions de travail.

Sur la question relative au lock-out, l'employeur est libre de recourir à ce moyen ; mais il ne saurait en même temps exiger des travailleurs un service minimum. Le service minimum étant prévu dans le cadre de la grève et dans des conditions bien déterminées.

Enfin, sur la différence entre motion de grève et préavis : il convient de retenir que la motion de grève est un moyen d'information de l'employeur sur la grève alors que le préavis est le délai dans lequel la grève doit être déclenchée. Il faut préciser que la loi sur la grève prévoit que le moyen par lequel l'employeur doit être informé du déclenchement de la grève est le préavis.

1- Les conventions fondamentales 100 et 111 sur la discrimination dans l'emploi

Les débats suscités par cette communication ont essentiellement porté sur :

- la difficulté liée à l'appréciation de "la notion de travail de valeur égale" ;
- les limites entre la protection et l'égalité concernant l'emploi des femmes
- des cas de discrimination dans la pratique.

Il est à retenir que pour apprécier la notion de valeur égale, il existe plusieurs méthodes dont l'analyse des emplois qui se fait à travers une grille d'analyse de pesée des postes. Elle se fait en principe par un spécialiste.

Concernant la protection des femmes dans l'emploi, il faut retenir qu'une protection à outrance tend à entraver le principe de l'égalité homme et femme et peut être assimilée à une discrimination. Les travaux sont souvent interdits aux femmes du fait des risques. Aujourd'hui, la jurisprudence estime qu'autant les hommes que les femmes sont exposés aux mêmes risques. Il faut plutôt œuvrer à améliorer les conditions de travail dans ces secteurs et laisser la liberté à la femme de choisir si elle souhaite ou non exécuter un tel travail. Cependant, la protection en faveur de la femme enceinte n'est pas considérée comme une discrimination.

II- LES TRAVAUX DE GROUPE

Les participants se sont, dans un premier temps répartis en cinq groupes avec pour consigne d'examiner les commentaires de la Commission d'Experts pour l'Application des Conventions et Recommandations en vue d'y apporter des éléments de réponse.

Le but de cet exercice est de permettre aux inspecteurs de se familiariser avec l'exercice d'élaboration des rapports sur l'application des conventions ratifiées et de prendre connaissances des insuffisances liées à l'application des conventions au travers de notre législation et notre pratique. Ainsi, la répartition des conventions par groupe se présente comme suit :

- Conventions 29 et 105, groupe 1
- Conventions 81 et 150, groupe 2
- Conventions 138 et 182, groupe 3
- Conventions 100 et 111, groupe 4
- Convention 87, groupe 5.

Les discussions en plénière ont permis de retenir que l'exercice d'élaboration des rapports doit être considéré comme un dialogue entre la Commission d'Experts pour l'Application des Conventions et Recommandations et les Etats membres. En cas d'insuffisances observées dans l'application des conventions, il ne convient pas de contourner les difficultés dans la mesure où les mêmes préoccupations reviennent dans les prochains commentaires. Il faut au contraire exposer les difficultés, l'objectif pour le BIT étant de voir comment amener les Etats à une meilleure application de la convention.

Dans un second temps, les participants, après un bref exposé de la notion de relation de travail présenté par Monsieur Jules ONI se sont répartis en quatre groupes pour traiter chacun un cas pratique en vue d'apprécier l'existence d'une relation d'emploi.

Les discussions en plénière ont permis de retenir que :

- la relation de travail doit s'apprécier au regard de trois (03) critères à savoir le lien de subordination juridique, la prestation de travail et la rémunération ;
- le lien de subordination se manifeste par plusieurs critères dont par exemple la durée de travail ;
- il existe aujourd'hui de nouvelles formes de relations de travail que le législateur doit chercher à encadrer ;
- Il y a de plus en plus des difficultés à déterminer l'existence de la relation de travail vu l'évolution des formes d'emploi ;
- des critères nouveaux sont à considérer désormais pour apprécier la relation de travail : le lieu de travail, la fiscalité, etc.

CONCLUSION

Il convient de retenir que les objectifs de l'atelier ont été pleinement atteints les participants étant sortis mieux outillés en normes internationales du travail et plus aguerris pour un meilleur contrôle de l'application de la législation. A l'issue des travaux, les recommandations ci-après ont été formulées :

- l'organisation périodique de tels ateliers pour pérenniser les acquis de la présente formation ;
- envisager périodiquement des séminaires de rencontres des inspecteurs du travail en vue d'échanger sur l'application de la législation du travail ;
- envisager une formation des contrôleurs du travail recrutés en 2012 ;
- les acteurs de l'inspection du travail devront jouer chacun en ce qui le concerne son rôle afin que désormais le Bénin satisfasse à son obligation de produire des rapports annuels sur l'inspection du travail.

La clôture de l'atelier a été sanctionnée par le mot du Directeur Général du Travail et celui de la représentante du BIT qui ont chacun remercié les participants pour leur assiduité et leur disponibilité.

Le rapporteur

Diane SOBABE SOSSOU

