



Conseil d'administration

324^e session, Genève, 13 juin 2015

GB.324/INS/7/5

Section institutionnelle

INS

SEPTIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapport du Directeur général

Cinquième rapport supplémentaire: Rapport du Comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Portugal 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 le Syndicat des inspecteurs du travail (SIT)

Table des matières

	<i>Page</i>
Liste des abréviations	iii
I. Introduction.....	1
II. Examen de la réclamation	2
A. Allégations de l'organisation plaignante	2
B. Observations du gouvernement.....	5
C. Allégations supplémentaires formulées par l'organisation plaignante	11
D. Observations du gouvernement en réponse aux nouvelles allégations supplémentaires formulées par l'organisation plaignante.....	13

III.	Conclusions du comité	15
A.	Remarques préliminaires	15
1.	Conventions n ^{os} 81 et 129.....	15
2.	Article 3, paragraphe 1, de la convention n ^o 81 et articles 4 à 15 de la convention n ^o 155	16
B.	Obligations au titre des conventions n ^{os} 81 et 129.....	16
1.	Article 3, paragraphe 2, articles 10 et 16 de la convention n ^o 81	16
2.	Article 6 de la convention n ^o 81	23
3.	Article 7, paragraphes 1 et 3, de la convention n ^o 81	28
4.	Article 11 de la convention n ^o 81	29
5.	Articles 17 et 18 de la convention n ^o 81	31
6.	Article 17, paragraphe 2, de la convention n ^o 81.....	34
7.	Article 3 de la convention n ^o 81, article 6 de la convention n ^o 129 et articles 4 à 15 de la convention n ^o 155	35
IV.	Recommandations du comité	37

Liste des abréviations

ACT	Autorité des conditions de travail
CEACR	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations
SST	Sécurité et santé au travail
QUAR	Cadre national relatif à l'évaluation et à la responsabilisation
SIADAP	Système intégré de gestion et d'évaluation des performances dans l'administration publique
SINAI	Système national d'information sur l'activité d'inspection de l'Autorité des conditions de travail
SIT	Syndicat des inspecteurs du travail
Analyse SWOT	Évaluation des points forts, points faibles, possibilités et dangers

I. Introduction

1. Par une communication en date du 9 août 2013, le Syndicat des inspecteurs du travail (SIT) a présenté une réclamation au Bureau international du Travail, en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT alléguant l'inexécution par le Portugal 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. Le Portugal a ratifié la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, le 12 février 1962, la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, le 24 février 1983, et la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, le 28 mai 1985. 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 à suivre 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 du Portugal et l'a transmise au bureau du Conseil d'administration.
6. A sa 319^e session (octobre 2013), le Conseil d'administration a déclaré la réclamation recevable et a constitué un comité chargé de l'examiner. Les membres du comité désignés étaient M^{me} Rosanna Margiotta (membre gouvernementale, Italie), M. Kris de Meester (membre employeur, Belgique) et M^{me} Helen Kelly (membre travailleuse, Nouvelle-Zélande). Madame Helen Kelly a été par la suite remplacée par M. Kelly Ross (membre travailleur, États-Unis).
7. Le gouvernement du Portugal a soumis ses observations sur la réclamation dans une communication en date du 10 avril 2014.

8. Le SIT a présenté des allégations supplémentaires dans une communication reçue par le Bureau le 2 juillet 2014, et le gouvernement du Portugal a présenté ses observations concernant ces allégations supplémentaires dans une communication en date du 14 octobre 2014.
9. Le comité s'est réuni le 24 mars et le 10 juin 2015 pour examiner le cas et adopter son rapport.

II. Examen de la réclamation

A. Allégations de l'organisation plaignante

10. Dans sa communication en date du 9 août 2013, l'organisation plaignante allègue le non-respect par le gouvernement du Portugal des articles 3, 6, 7, 10, 11, 16 et 17 de la convention n° 81; des articles 6, 8, 9, 14, 15, 21 et 22 de la convention n° 129; et des articles 4 à 15 de la convention n° 155.
11. 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 SIT affirme que les inspecteurs du travail sont la cible de plusieurs mesures illégitimes qui ont pour effet une forte réduction de leur rétribution, ce qui remet en cause les garanties qui sont prévues dans ces articles. Ces mesures: *a)* sont une tentative de limiter l'efficacité des inspecteurs du travail et semblent être une concession face au Fonds monétaire international, à la Commission européenne et à la Banque centrale européenne au détriment des conditions des travailleurs que l'inspection du travail cherche à sauvegarder; *b)* constituent une politique discriminatoire par rapport à des professionnels d'autres organes d'inspection; *c)* ont pour conséquence que l'ancienneté et le niveau de responsabilité ne sont plus suffisamment pris en compte dans la rémunération; enfin *d)* aboutissent à ce que des inspecteurs du travail rencontrent des difficultés à honorer leurs engagements économiques antérieurs.
12. *Dispositions salariales et budgétaires restrictives.* En raison de l'application de dispositions salariales et budgétaires restrictives, le revenu brut annuel de la plupart des inspecteurs du travail (ceux de la catégorie des inspecteurs supérieurs) est passé de 32 790,94 euros en 2010 à 26 567,40 euros en 2012. Ceci signifie que, une fois déduits l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les cotisations statutaires au titre de l'assurance-santé et de la retraite, le revenu net mensuel des inspecteurs de cette catégorie est d'environ 1 500 euros. Le syndicat détaille les dispositions salariales et budgétaires appliquées, dont les suivantes: hausses d'impôts; réductions salariales; réductions des primes de Noël et de vacances; gel des augmentations et réduction des primes de résultat; interdictions frappant l'avancement professionnel par les concours; relèvement de l'âge de départ à la retraite à 65 ans; réduction de la valeur des pensions de certains travailleurs; adoption de règles plus strictes concernant le droit à des allocations; baisses dans la rémunération des heures supplémentaires (à des niveaux inférieurs à ceux du secteur privé); enfin, réductions dans les indemnités de maladie. Le SIT appelle l'attention sur le fait que d'autres réductions sont attendues.
13. *Compléments de salaire.* Le SIT décrit en détail l'évolution des compléments de salaire accordés aux inspecteurs du travail. Il indique que le décret législatif n° 102/2000 du 2 juin 2000 détermine la structure de carrière des inspecteurs du travail, tandis que le décret législatif n° 112/2001 du 6 avril 2001 établit le barème de rémunération des inspecteurs du travail, y compris un complément de salaire pour compenser les défis particuliers inhérents à l'exercice de leurs fonctions. Il ajoute que, bien que le décret législatif n° 170/2009 ait rationalisé toutes les fonctions d'inspection en créant un régime de carrière spécial pour les

services d'inspection (y compris un complément de salaire en vertu de l'article 15), les inspecteurs du travail n'ont pas été inclus dans ce décret pour des raisons politiques, et la réglementation régissant cette catégorie de travailleurs a été reportée à une date ultérieure¹. Le SIT affirme que, du fait que les inspecteurs du travail ne sont pas couverts par ce décret, ils sont exposés à tout changement ou toute décision concernant le complément de salaire. Il déplore en outre que le complément de salaire pour les fonctions d'inspection du travail prévu en vertu de l'article 12 du décret législatif n° 112/2001 et fixé au taux de 22,5 pour cent du salaire de base respectif ne soit plus pleinement versé depuis 2009. Alors que le complément de salaire aurait dû être calculé au taux de 22,5 pour cent du salaire de base, le salaire de base comme le complément de salaire n'ont été ajustés que de 2,1 pour cent.

14. *Système d'évaluation des performances.* Le syndicat allègue qu'il y a eu une tentative de rabaissement des inspecteurs du travail à travers plusieurs pratiques, notamment la soumission des inspecteurs du travail à un système d'évaluation (Système intégré de gestion et d'évaluation des performances dans l'administration publique (SIADAP)), applicable à l'ensemble des fonctionnaires du service public. Néanmoins, le SIADAP ne prend pas en considération la nature spécifique de leur mandat, et aboutit à l'absence d'options réelles en matière d'avancement professionnel et à des injustices systématiques conduisant à la démotivation et à une baisse de la qualité des travaux d'inspection.
15. *Harcèlement.* Le syndicat fait état d'un harcèlement moral de la part des supérieurs hiérarchiques au sein de l'Autorité des conditions de travail (ACT); le SIT a essayé d'aborder la question à plusieurs reprises avec le secrétariat d'Etat à l'emploi mais n'a pas obtenu la possibilité de participer à une réunion sur cette question, officiellement en raison de difficultés.
16. S'agissant du non-respect allégué des articles 3, paragraphe 2, et 10 de la convention n° 81 et des articles 6, paragraphe 3, et 14 de la convention n° 129, le syndicat signale que le nombre d'inspecteurs du travail et de membres du personnel d'appui administratif a diminué et que les inspecteurs du travail sont de plus en plus souvent assignés à d'autres tâches, ce qui constitue un grave obstacle à l'exercice de leurs fonctions principales.
17. *Nombre d'inspecteurs du travail et de membres du personnel d'appui administratif.* Se référant aux informations statistiques annexées à sa réclamation contenant des données sur le nombre de fonctionnaires publics travaillant à l'ACT en décembre 2012, le SIT indique que l'analyse de ces statistiques révèle une réduction entre 2011 et 2012 du nombre d'inspecteurs de 15,8 pour cent à 359 inspecteurs. Selon le syndicat, les mêmes données révèlent qu'il y avait au total 273 employés dans les services d'appui administratif en décembre 2012 et que, 70 d'entre eux étant partis à la retraite ou en préretraite cette année, cela a abouti à une réduction de 19,5 pour cent du personnel d'appui administratif entre 2011 et 2012².

¹ A cet égard, le syndicat renvoie à l'article 2(3) du décret législatif n° 170/2009 qui prévoit que: «Les carrières dans les services d'inspection autres que ceux mentionnés dans les paragraphes 1 et 2 sont régies par une législation séparée, et les dispositions en vigueur continuent à s'appliquer dans l'attente de leur révision, auquel cas elles se conformeront *mutatis mutandis* aux principes contenus dans le présent décret législatif.»

² Selon les informations fournies par le SIT, le nombre total de fonctionnaires publics travaillant à l'ACT en décembre 2012 était de 894, y compris le personnel de direction, les inspecteurs du travail, les techniciens et les assistants. Selon ces informations, en 2012, le nombre de fonctionnaires publics partis à la retraite était de 28, tandis que celui des personnes ayant demandé ou attendant un départ à la retraite était de 105, sept d'entre eux ayant commencé à travailler pour l'ACT, dix ayant demandé un transfert dans un autre service public au titre du régime de la mobilité et trois ayant été transférés à l'ACT au titre du régime de la mobilité.

- 18.** *Autres tâches confiées aux inspecteurs du travail.* S'agissant des allégations relatives à des tâches supplémentaires confiées aux inspecteurs du travail qui ont un impact négatif sur l'exécution de leurs fonctions principales, le SIT affirme que: i) les fonctions d'inspection tendent à être presque exclusivement administratives; ii) les inspecteurs du travail sont désormais tenus de passer trente jours supplémentaires en moyenne chaque année au service de l'information; iii) enfin, les inspecteurs du travail passent plus de temps à des tâches secondaires n'ayant aucun lien avec les activités d'inspection (par exemple, visites d'ateliers de réparation automobile; réparation d'équipements et d'installations; transport d'équipement (ordinateurs par exemple) entre le bureau central et les bureaux décentralisés; activités de photocopie et autres tâches); iv) enfin, ils passent un temps conséquent à saisir des données dans un système informatique obsolète.
- 19.** *Plans d'action annuels de l'inspection du travail.* Sur cette question, le SIT affirme aussi que les plans d'action irréalistes de l'inspection limitent les inspecteurs à prendre des mesures réactives, dont la majorité n'ont aucune pertinence ni aucun impact au niveau de la mission de l'inspection.
- 20.** En ce qui concerne le non-respect allégué de l'article 16 de la convention n° 81 et de l'article 21 de la convention n° 129, le syndicat soutient que, nonobstant la diminution du nombre d'inspecteurs et l'augmentation du travail additionnel, les objectifs de l'inspection du travail déterminés par le SIADAP demeurent inchangés et les rythmes exigés augmentent tous les ans, contribuant ainsi à la perte de qualité dans la prestation du service. Il devient donc impossible d'inspecter méticuleusement et fréquemment les entreprises. Le SIT indique que, à certaines occasions, des inspecteurs du travail ont même dû renoncer à inspecter un lieu de travail en personne (y compris dans des cas portant sur la sécurité et santé au travail (SST)) et ont dû se borner à rédiger des rappels à se conformer aux objectifs annuels établis ou à mener une simple analyse administrative des procédures concernées.
- 21.** 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 syndicat indique que: *a)* le parc automobile à disposition des inspecteurs est très dégradé et est constitué essentiellement de véhicules en service depuis plus de douze ans n'offrant pas des conditions de sécurité et entretenus dans des ateliers aux services médiocres; *b)* dans certains services éloignés, les dépenses afférentes aux déplacements professionnels, telles que les frais de stationnement, ne sont pas remboursées; *c)* certaines installations locales ne sont pas adaptées aux exigences du service; et *d)* l'application de sanctions disciplinaires en cas de perte ou de vol des équipements a pour effet que les inspecteurs préfèrent acquérir leurs propres instruments de travail pour ne pas risquer de faire l'objet de telles sanctions.
- 22.** En ce qui concerne le non-respect allégué de l'article 7 de la convention n° 81 et de l'article 9 de la convention n° 129, le syndicat signale que la formation dispensée aux inspecteurs au début de leur carrière est insuffisante, inadaptée aux réalités actuelles et que la formation continue est pratiquement inexistante. De ce fait, les inspecteurs se sentent limités dans l'exercice de leurs fonctions et dans l'accomplissement de leur mission.
- 23.** En ce qui concerne le non-respect allégué de l'article 17 de la convention n° 81 et de l'article 22 de la convention n° 129, le syndicat déclare que, bien que légalement les inspecteurs du travail puissent sanctionner les entreprises qui n'assument pas leurs obligations, cela est rarement le cas dans la pratique. Les unités de l'ACT chargées d'examiner les infractions constatées par les inspecteurs du travail³ sont inefficaces et sont

³ Le syndicat explique qu'au Portugal les infractions à la législation du travail sont considérées comme des infractions administratives.

confrontées à un manque de moyens et de ressources humaines pour accomplir leur mission. Par ailleurs, le système judiciaire est si lent et les instances judiciaires connaissent si peu la mission et les attributions de l'inspection du travail que la plupart des infractions qui lui parviennent ont la même fin: le classement. Ces limites, dans la pratique, à l'autorité des inspecteurs du travail sont de plus en plus connues, de manière certaine ou non, par les employeurs et ont un impact négatif sur leur rôle dans l'application de la loi.

24. *Responsabilité des inspecteurs du travail dans le cadre des mesures prises dans l'exercice de leurs fonctions.* Le syndicat allègue que les inspecteurs du travail ne sont pas couverts par une assurance en responsabilité civile ou par une véritable protection de l'Etat, ce qui fait qu'ils craignent d'être tenus responsables de l'initiation de procédures d'inspection nécessaires pour mener à bien leur travail, ce qui affecte leur indépendance, autonomie et liberté de décision.
25. En ce qui concerne le non-respect allégué de l'article 3 de la convention n° 81, de l'article 6 de la convention n° 129 et des articles 4 à 15 de la convention n° 155, le syndicat conclut que le gouvernement n'a pas montré un intérêt pour le maintien d'un système d'inspection adéquat, rapide et efficient. Au contraire, les moyens matériels et légaux sont retirés aux inspecteurs du travail. L'autonomie de l'inspection du travail est ainsi réduite, ce qui porte atteinte à l'efficacité et à l'efficience de son action. En outre, le système d'inspection révèle une absence de stratégie conséquente pour assurer aux travailleurs des conditions de SST.

B. Observations du gouvernement

26. Dans sa communication en date du 10 avril 2014, le gouvernement indique que la violation alléguée des prescriptions des conventions n°s 81, 129 et 155 est dénuée de fondement.
27. Le gouvernement se réfère à une stratégie de consolidation budgétaire et de réforme de l'administration publique au Portugal. Il indique que les réductions dans les dépenses ont essentiellement abouti à des réductions dans les dépenses de personnel (visibles dans le barème des traitements de l'administration publique, dans les restrictions draconiennes imposées dans les systèmes de promotion et d'avancement professionnel, et même dans les réductions d'effectifs). L'une des initiatives à cet égard est le plan d'ajustement économique et financier qui prévoit l'objectif transversal de réduire le personnel de l'administration centrale de 1 pour cent et celui de l'administration régionale et locale de 2 pour cent (par le biais d'une politique de recrutement restrictive, de mécanismes de mobilité visant à une réaffectation efficiente des travailleurs et par de nouvelles règles régissant la résiliation des contrats d'emploi par consentement mutuel).
28. 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 indique que la stabilité et l'indépendance des inspecteurs du travail dans l'emploi sont principalement garanties par la nature de leur statut juridique qui leur confère un engagement à titre permanent pour une durée indéfinie en vertu des articles 10 et 11 de la loi n° 12-A/2008 du 27 février 2008.
29. *Dispositions salariales et budgétaires restrictives.* Le gouvernement souligne que les dispositions salariales et budgétaires respectives appliquées ne sauraient être vues comme une initiative visant à mettre en état de subordination, à rabaisser ou à faire taire les inspecteurs du travail, étant donné que ces mesures, déterminées par des impératifs de consolidation budgétaire, ont été appliquées sans distinction à toutes les professions de l'administration publique.

- 30. Compléments de salaire.** Le gouvernement confirme les indications du syndicat selon lesquelles les inspecteurs du travail (y compris les catégories professionnelles des inspecteurs supérieurs et des inspecteurs techniques) relèvent d'un régime spécial régissant leurs structures de carrière et leur barème de traitements (décret législatif n° 102/2000 du 2 juin 2000), et que les inspecteurs du travail ont droit à des primes d'inspection fixées à 22,5 pour cent de leur salaire de base respectif à titre de compensation pour les difficultés particulières liées à l'exercice de leurs fonctions, en application du décret législatif n° 112/2001 du 6 avril 2001. Le gouvernement ajoute que la loi n° 12-A/2008 du 27 février 2008 établit les nouvelles conditions régissant les régimes contractuels, les catégories professionnelles et les traitements des fonctionnaires dans le cadre du programme de réforme de l'administration publique (la nomination permanente des inspecteurs a été maintenue). Le but de cette loi est de revoir les professions d'inspection, générales et spécialisées, et de les réunir dans un statut unique, à savoir le décret législatif n° 170/2009. La profession d'inspecteur du travail est réservée à une législation spécifique, mais sa révision devrait se conformer *mutatis mutandis* aux principes figurant dans la loi. En vertu du décret législatif n° 170/2009, les compléments de salaire liés à l'inspection doivent faire partie du salaire de base des professions figurant dans la liste. Par le biais de diverses mesures de restrictions budgétaires, le montant des primes n'équivalant pas à un salaire de base a été gelé à 2,1 pour cent.
- 31. Responsabilité des inspecteurs du travail dans le cadre des mesures prises dans l'exercice de leurs fonctions.** Le gouvernement indique que le décret législatif n° 276/2007 du 31 juillet 2007 prévoit le paiement des honoraires d'avocat lorsque les inspecteurs du travail font l'objet de poursuites judiciaires dans le cadre de mesures adoptées dans l'exercice de leurs fonctions⁴. Il ajoute qu'il n'a pas connaissance de quelque poursuite judiciaire que ce soit fondée sur la responsabilité civile des inspecteurs du travail pour des préjudices subis à la suite de leurs interventions.
- 32. Système d'évaluation des performances.** Le gouvernement indique que le SIADAP (loi n° 66-B/2007 du 28 décembre 2007) est applicable à l'ensemble des fonctionnaires publics. Ce système vise à améliorer les performances, la qualité et la cohérence dans la fonction publique, et à promouvoir la motivation professionnelle et le développement des compétences. Ce système est fondé sur une approche basée sur des objectifs et fait appel à des paramètres d'efficacité, d'efficience et de qualité. Les résultats obtenus sont mesurés à l'aune d'objectifs préétablis, ce qui garantit notamment la transparence, l'impartialité et une prévention contre les mesures arbitraires. Les objectifs fixés par chaque travailleur font naturellement l'objet d'une négociation avec leur supérieur hiérarchique respectif et ont trait directement aux objectifs fixés pour les unités organisationnelles de l'ACT. Ces objectifs sont ambitieux et ont évolué en fonction du nombre d'établissements inspectés par les inspecteurs du travail, comme cela est indiqué dans les rapports annuels d'activité respectifs.
- 33. Harcèlement.** En ce qui concerne les allégations relatives à des actes de harcèlement psychologique, le gouvernement indique que l'ACT n'a connaissance d'aucun cas de plainte par le syndicat en la matière ou concernant tout autre problème contre un cadre de l'ACT en service.

⁴ L'article 19 du décret législatif n° 276/2007 du 31 juillet 2007 prévoit que «[...] lorsque les membres du personnel du service d'inspection sont accusés ou parties à des poursuites administratives disciplinaires ou judiciaires pour des actes commis ou survenant dans l'exercice ou à la suite de leurs fonctions, ils ont le droit d'être assistés par un avocat, nommé conformément à la loi par le directeur de l'inspection, une fois la personne concernée entendue, aux frais de l'organisme compétent ...» de même «[...] les personnes concernées ont droit au défraiement des frais de justice, et des frais de transport et de subsistance, lorsque ces frais sont justifiés par la localisation du tribunal ou des entités judiciaires».

34. Le gouvernement conteste le non-respect allégué des articles 3, paragraphe 2, et 10 de la convention n° 81 et des articles 6, paragraphe 3, et 14 de la convention n° 129 en lien avec les allégations relatives à un nombre insuffisant d'inspecteurs du travail et de personnel d'appui, et l'impact négatif d'autres fonctions sur les fonctions principales des inspecteurs du travail.
35. *Nombre d'inspecteurs du travail et de membres du personnel d'appui administratif.* S'agissant de l'allégation relative à un nombre insuffisant d'inspecteurs du travail, le gouvernement fait valoir que, au fil du temps et en particulier au cours des cinq dernières années, des mesures ont été prises pour recruter de nouveaux inspecteurs du travail. Selon les informations fournies par le gouvernement, le nombre d'inspecteurs était le suivant: 264 en 2008; 253 en 2009; 384 en 2010; 404 en 2011 et 391 en 2012 (le gouvernement précise que les chiffres fournis pour 2011 et 2012 incluent également les postes de direction). Le gouvernement déclare qu'en 2010 il y a eu une hausse marquée du nombre d'inspecteurs du travail liée au recrutement de 150 inspecteurs du travail, ce qui représente une augmentation de 51,79 pour cent. Certes, le nombre d'inspecteurs du travail a diminué pour passer de 404 en 2011 à 391 en 2012, mais cela ne représente qu'une baisse de 3,21 pour cent. Il indique par ailleurs qu'il n'y a pas encore eu de mesures précises adoptées pour limiter le nombre d'inspecteurs du travail dans le cadre du plan d'ajustement économique et financier. Le gouvernement indique en outre que l'efficacité et l'efficience se fondent principalement sur les ressources humaines de l'ACT⁵.
36. *Autres tâches confiées aux inspecteurs du travail.* En ce qui concerne les allégations relatives à d'autres tâches alléguées aux inspecteurs du travail qui auraient un impact sur leurs fonctions principales, le gouvernement indique que: i) le temps passé par les inspecteurs à des tâches administratives a diminué à la suite des investissements réalisés dans la technologie et les systèmes d'information et de communication, et grâce à diverses mesures prises pour réduire la bureaucratie, rationaliser les ressources et simplifier les procédures administratives, y compris par la diffusion d'informations sur le site Web de l'ACT; de même, une assistance spécialisée est accordée aux inspecteurs du travail, y compris par l'intermédiaire du réseau Intranet de l'ACT qui leur permet de se concentrer sur leurs fonctions essentielles; ii) les inspecteurs du travail ont été priés d'accroître leur participation à la fourniture d'informations en raison d'une plus grande demande dans ce domaine et de la complexité croissante des questions liées aux relations professionnelles (à la suite de la crise économique)⁶.
37. *Plans d'action annuels pour l'inspection du travail.* Le gouvernement souligne que, malgré l'importante crise économique, financière et sociale que connaît le pays, qui pèse lourdement sur les résultats de l'ACT, cette dernière a entrepris de faire face à sa mission de promouvoir l'amélioration des conditions de travail. Il indique que les plans d'action

⁵ A cet égard, le gouvernement déclare aussi que les données fournies par le SIT ne correspondent pas à la véritable situation des fonctionnaires travaillant à l'ACT en décembre 2012. Si le gouvernement confirme qu'effectivement 105 fonctionnaires attendaient leur retraite, comme indiqué par le SIT, il ajoute que, contrairement aux statistiques fournies par le syndicat: le nombre total de fonctionnaires travaillant à l'ACT à cette date était de 893; le nombre de fonctionnaires partis à la retraite en 2012 était de 29; le nombre de fonctionnaires ayant commencé à travailler à l'ACT était de 22; le nombre de fonctionnaires ayant demandé un transfert vers un autre service public dans le cadre du régime de mobilité était de 16; enfin, le nombre de fonctionnaires transférés à l'ACT dans le cadre du régime de mobilité était de 9.

⁶ A cet égard, le gouvernement fournit également des informations statistiques portant sur la période 2008 à 2012 et sur le nombre de demandes de renseignements reçues (un accroissement de 335 170 en 2008 à 415 994 en 2012), le nombre de plaintes reçues (une augmentation de 2 626 en 2008 à 8 568 en 2012) et le nombre de courriels traités (une baisse de 8 355 en 2010 à 6 741 en 2012).

annuels de l'ACT renforcent les pratiques liées aux activités de planification, de contrôle et d'évaluation et tiennent compte de critères⁷, politiques et plans stratégiques internationaux et nationaux, et tout particulièrement des conventions de l'OIT, en prenant en compte les réalités auxquelles le pays doit faire face, de même que les principaux problèmes du monde du travail. Les plans d'action annuels et les rapports annuels d'activités sont publiés sur le site Web⁸ de l'ACT. Par ailleurs, les plans d'action annuels de l'inspection du travail sont le fruit d'un processus participatif (incluant une diffusion sur le portail Internet de l'ACT) réunissant l'ensemble de la structure organisationnelle, y compris le Conseil consultatif pour la promotion de la sécurité et de la santé au travail de l'ACT⁹ qui n'a pas formulé d'observations similaires à celles du SIT.

- 38.** En ce qui concerne les allégations formulées en lien avec l'article 16 de la convention n° 81 et l'article 21 de la convention n° 129, le gouvernement indique que les objectifs du SIADAP sont, par leur nature, le résultat d'un processus de consultation et de négociation à différents niveaux de l'échelle hiérarchique de l'ACT, y compris les inspecteurs du travail, et qu'ils doivent être à la fois ambitieux et réalistes; en conséquence, ils ont au fil du temps été adaptés à la suite de changements intervenus dans un certain nombre d'établissements inspectés chaque année par les inspecteurs du travail. La simple analyse de processus n'est pas une pratique d'inspection utilisée, et elle est contraire à la doctrine définie par la direction de l'ACT.
- 39.** En ce qui concerne le non-respect allégué de l'article 7 de la convention n° 81 et de l'article 9 de la convention n° 129, le gouvernement indique que l'admission à l'inspection du travail dépend entre autres d'une formation initiale sur le tas réussie (période probatoire). Les objectifs et le contenu du cours de cette formation initiale d'un an (comprenant une phase théorique et une phase pratique) sont définis dans la décision conjointe n° 371/2004. Ils sont mis au point et appliqués par le panel de formation, en collaboration avec des formateurs ayant une expérience et une connaissance de la profession d'inspecteur et de ses modalités de fonctionnement. Le gouvernement indique que des efforts permanents sont déployés pour offrir une formation continue adaptée aux inspecteurs du travail. A cet égard, il fournit des informations statistiques sur la formation dispensée aux inspecteurs du travail entre 2008 et 2012¹⁰. Ces cours de formation ont

⁷ A cet égard, le gouvernement renvoie par exemple au Cadre national relatif à l'évaluation et à la responsabilisation (QUAR), au Cadre stratégique pour 2010-2015 adopté par le Conseil d'administration à sa 304^e session (mars 2009) et à l'Agenda du travail décent, défini par la Conférence internationale du Travail, à sa 87^e session (juin 1999).

⁸ Le gouvernement précise que les plans d'action annuels se trouvent à l'adresse Internet suivante: [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Paginas/default.aspx](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Paginas/default.aspx), tandis que les rapports annuels d'activités préparés conformément aux articles 20 et 21 de la convention n° 81 et aux articles 26 et 27 de la convention n° 129 concernant les résultats des activités de l'ACT peuvent être trouvés à l'adresse suivante: [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/crc/PublicacoesElectronicas/EstatisticaseRelatorios/Paginas/default.aspx](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/crc/PublicacoesElectronicas/EstatisticaseRelatorios/Paginas/default.aspx).

⁹ Selon les informations figurant sur le site Web de l'ACT, le Conseil consultatif pour la promotion de la sécurité et de la santé au travail de l'ACT est un organe collégial tripartite qui aide l'ACT dans l'exercice de ses fonctions en matière de SST et dans lequel participent des représentants de chaque syndicat et confédération d'employeurs.

¹⁰ Ces statistiques montrent que, en 2008, 53 cours de formation ont été organisés, soit un total de 741 heures; en 2009, 66 cours de formation ont été assurés (48 cours de formation initiale et 18 cours de formation continue), soit un total de 2 586 heures; en 2010, 49 cours de formation ont été dispensés, soit un total de 1 331,5 heures; en 2011, 39 cours de formation ont été assurés, soit un total de 902,5 heures; enfin, en 2012, 55 cours de formation ont été dispensés, soit un total de 914 heures.

porté entre autres sur la SST, la législation du travail, les infractions à la législation du travail, la fourniture de services, les applications et systèmes informatiques, la gestion et la planification, et la formation des formateurs.

40. Le gouvernement fournit des explications sur un certain nombre de questions relatives au non-respect allégué de l'article 11 de la convention n° 81 et de l'article 15 de la convention n° 129.
41. *Moyens de transport et remboursement des frais de déplacement.* S'agissant des moyens de transport de l'inspection du travail, le gouvernement indique que, en 2013, l'ACT possédait 140 véhicules d'une moyenne d'âge de 13 ans. Le gouvernement précise par ailleurs que, en vertu d'instructions internes, les véhicules ne peuvent être utilisés que s'ils ont été dûment inspectés à des intervalles réguliers. Dans les bureaux de Lisbonne et de Porto, les inspecteurs du travail perçoivent une indemnité pour acquérir leurs titres de transport destinés à être utilisés dans leur zone d'intervention. Par ailleurs, l'ACT pourvoit généralement à tous frais de transport public, en particulier les billets de chemin de fer, et paie directement la compagnie de transport, raison pour laquelle les travailleurs n'ont droit à aucun paiement ni à aucune avance en la matière.
42. *Remboursement d'autres dépenses.* Concernant le remboursement d'autres dépenses, le gouvernement indique que le paiement de l'indemnité journalière pour les repas et le logement est généralement effectué deux mois après les visites d'inspection pertinentes. Il déclare que toutes les autres dépenses sont également remboursées lorsqu'elles sont justifiées, même si les procédures en la matière peuvent parfois paraître longues aux inspecteurs du travail.
43. *Facilités et équipement.* Le gouvernement indique par ailleurs que, au cours des vingt dernières années, il y a eu d'importantes améliorations dans les installations de l'ensemble des services de l'ACT; la plupart des services d'inspection ont été dotés de nouveaux locaux et des projets de rénovation sont prévus pour les autres. En ce qui concerne l'équipement, le gouvernement indique qu'en 2013 un total de 879 ordinateurs ont été mis à la disposition du personnel, y compris 276 ordinateurs portables, dont 260 ont été attribués à des inspecteurs du travail. Tous les inspecteurs du travail sont équipés d'un téléphone portable et les appels sont payés jusqu'à une certaine limite.
44. *Sanctions disciplinaires en cas de perte ou de vol d'équipement.* Le gouvernement explique que les règles régissant l'utilisation du matériel public (y compris l'équipement) s'appliquent à tous les utilisateurs et prévoient que ces derniers pourront être tenus pour responsables en cas de mauvaise utilisation. Chaque fois que des biens publics sont endommagés, une enquête non disciplinaire est ouverte pour déterminer s'il y a eu une violation des devoirs du fonctionnaire. En cas de violation avérée, des procédures disciplinaires pourront être proposées. Ces dernières années, il y a eu plusieurs cas de vols et de dommages à l'équipement, sans pour autant que des infractions aient été constatées et, en conséquence, aucune sanction disciplinaire n'a été infligée à leurs utilisateurs.
45. Le gouvernement indique qu'il n'y a pas eu de violation de l'article 17 de la convention n° 81 ni de l'article 22 de la convention n° 129. Les pouvoirs conférés par la loi aux inspecteurs du travail sont conformes à ceux prévus par les articles 12, 13 et 17 de la convention n° 81 et les articles 16, 18 et 22 de la convention n° 129. Les employeurs qui violent les dispositions légales relèvent d'un système de sanctions géré par le siège administratif et peuvent être poursuivis par les tribunaux (un système que l'on trouve également dans d'autres pays), ce qui démontre un réel potentiel d'efficacité comme le

montre le volume important d'amendes infligées et perçues¹¹. Le gouvernement indique aussi que la majorité des procédures liées aux infractions à la législation du travail découle des procédures coercitives engagées par les inspecteurs du travail en lien avec des violations constatées, et fournit des informations statistiques pour la période comprise entre 2008 et 2012 sur le nombre d'infractions relevées par les inspecteurs du travail ainsi que par d'autres autorités¹² et le nombre correspondant de procédures administratives engagées¹³, y compris le nombre d'amendes imposées et le montant des amendes perçues. Le gouvernement indique par ailleurs que le nombre de procédures classées sans suite n'est pas significatif et que ces cas ne sont pas la conséquence de la lenteur des procédures au siège administratif. A cet égard, il fournit des informations statistiques portant sur la période comprise entre 2008 et 2012. Selon ces statistiques, sur les 37 793 procédures engagées en 2008, 5 913 ont été classées sans suite et, sur les 27 307 procédures engagées en 2012, 5 338 ont été classées sans suite¹⁴.

46. Le gouvernement indique par ailleurs que des directives portant sur l'harmonisation des procédures applicables en cas d'infraction administrative ont été établies et qu'une base de données contenant plus de 600 jugements rendus consécutifs suite aux poursuites engagées par l'ACT a été mise en service sur le réseau Intranet de l'ACT.
47. En ce qui concerne l'article 3 de la convention n° 81, l'article 6 de la convention n° 129 et les articles 4 à 15 de la convention n° 155, le gouvernement indique qu'il n'y a pas eu de violation de ces articles, étant donné que la baisse des rémunérations n'est pas spécifique aux inspecteurs du travail, mais s'applique à l'ensemble de la fonction publique, à la suite des impératifs d'ajustement budgétaire, ce qui ne saurait revenir à un désintéret pour le système d'inspection du travail. C'est pourquoi l'affirmation selon laquelle l'autonomie et la liberté des inspecteurs du travail sont entravées est dénuée de fondement. De même, les organes tripartites du dialogue social n'ont jamais formulé une telle constatation, à savoir: le Comité permanent sur le dialogue social du Conseil économique et social et le Conseil consultatif pour la promotion de la sécurité et de la santé au travail de l'ACT. Le

¹¹ A cet égard, le gouvernement fournit des informations statistiques sur le montant total des amendes perçues à la suite d'infractions à la législation du travail (à la suite d'infractions constatées par les inspecteurs du travail et d'autres autorités) entre 2008 et 2012 (en 2008, 15 576 990 euros au total ont été perçus; en 2009, 10 707 656 euros au total ont été perçus; en 2010, 11 363 249 euros au total ont été recueillis; en 2011, 13 460 252 euros au total ont été perçus; enfin, en 2012, 11 475 622 euros au total ont été perçus).

¹² Les statistiques fournies par le gouvernement montrent qu'en 2008 le nombre d'infractions constatées par les inspecteurs du travail était de 18 667 (30 991 infractions ont été constatées par d'autres organes); en 2009, le nombre d'infractions constatées par les inspecteurs du travail était de 15 977 (contre 23 764 constatées par d'autres organes); en 2010, le nombre correspondant était de 22 634 (17 268 ont été constatées par d'autres organes); en 2011, les inspecteurs du travail ont constaté 21 862 violations (contre 19 825 pour les autres organes); enfin, en 2012, les inspecteurs du travail ont constaté 18 248 infractions (17 557 pour les autres organes).

¹³ Les statistiques pertinentes fournies par le gouvernement concernant les infractions constatées montrent que: en 2008, il y a eu 14 470 procédures engagées à la suite d'un rapport établi par les inspecteurs du travail (28 639 à la suite de rapports établis par les autres organes); 12 687 en 2009 (contre 22 267 à la suite d'un rapport établi par les autres organes); 18 082 en 2010 (contre 16 423 à la suite d'un rapport établi par les autres organes); 16 673 en 2011 (contre 17 449 à la suite d'un rapport établi par les autres organes); enfin, 13 191 en 2012 (contre 15 111 à la suite d'un rapport établi par les autres organes).

¹⁴ Le gouvernement fournit également des statistiques pour les années 2009, 2010 et 2011 selon lesquelles, sur les 29 917 procédures engagées en 2009, 5 486 ont été classées sans suite. Sur les 31 147 procédures engagées en 2010, 7 396 ont été classées sans suite; enfin, sur les 30 822 procédures engagées en 2011, 7 477 ont été classées sans suite.

gouvernement insiste sur le fait que la stratégie du système portugais d'inspection du travail est conforme aux définitions telles qu'étayées par ces organes tripartites et figurant dans les plans d'action annuels respectifs publiés sur le portail Internet de l'ACT.

C. Allégations supplémentaires formulées par l'organisation plaignante

48. L'organisation plaignante, dans ses allégations supplémentaires parvenues au Bureau le 2 juillet 2014, fait valoir que le gouvernement ne saurait excuser le non-respect des prescriptions des conventions n^{os} 81, 129 et 155 en invoquant un «état de nécessité» comme il n'a cessé de le faire lorsqu'il a adopté des mesures extrêmement graves sous prétexte de conditions imposées par les organismes internationaux. Elle renvoie à des faits nouveaux qui, selon elle, constituent des violations des articles 3, paragraphe 2, 10 et 17, paragraphe 2, de la convention n^o 81 et des articles 6, paragraphe 2, 14 et 22, paragraphe 2, de la convention n^o 129 qui, selon elle, sont actuellement violés par le gouvernement.
49. *Service d'information sur place et service dans le cadre d'un centre d'appel.* Le syndicat indique que de nouvelles tâches continuent à être assignées aux inspecteurs du travail, comme le nouveau service dans le cadre d'un centre d'appel adopté en février 2014, non accompagné du nombre de personnels nécessaires. Les services d'information que les inspecteurs du travail doivent fournir au public sur toutes les questions liées au travail, à la fois sur place et par l'intermédiaire du nouveau centre d'appel téléphonique, représentent désormais soixante jours de travail supplémentaires par an en moyenne pour les inspecteurs. Le SIT allègue que, du fait des nouvelles tâches assignées et du faible nombre d'inspecteurs du travail en service, il est impossible d'assurer des tâches d'inspection crédibles propres à répondre efficacement aux défis qui se présentent. En ce qui concerne ses observations antérieures, le SIT explique que les inspecteurs du travail sont assignés à d'autres tâches qui constituent un grave obstacle à l'exercice de leurs fonctions principales, et que les inspecteurs du travail sont détournés de leur mission par les tâches secondaires qu'ils doivent accomplir.
50. *Infractions administratives.* Le syndicat indique que, en plus des tâches administratives et liées au fonctionnement du centre d'appel, les inspecteurs du travail doivent mener à bien des procédures liées à des infractions à la législation du travail découlant de l'établissement de constats d'infraction. Ces procédures administratives doivent être menées par des techniciens supérieurs et, une fois encore, détournent les inspecteurs du travail de leurs tâches principales pour lesquelles ils disposent de moins en moins de temps, de sorte que les activités d'inspection deviennent désormais de simples tâches accessoires pour les inspecteurs du travail.
51. *Cadre de référence des inspections.* Le syndicat affirme par ailleurs que la mise en application du document intitulé «Cadre de référence des inspections», adopté par l'ACT en mai 2014, anéantit complètement l'autonomie des inspecteurs du travail. Le SIT déclare que l'ACT a adopté le Cadre de référence des inspections malgré l'opposition de l'ensemble des inspecteurs du travail¹⁵ et sans leur donner la possibilité de participer activement au processus de rédaction (ils ont simplement eu la possibilité de commenter le projet).

¹⁵ Le SIT joint cinq lettres de protestation (la première lettre n'est ni datée ni signée; la deuxième lettre est datée du 12 mars 2014, signée par un inspecteur du travail principal; la troisième lettre n'est pas datée et signée par 12 inspecteurs du travail; la quatrième lettre (de l'Association portugaise des inspecteurs du travail (APIT)) est datée du 21 mars 2014; enfin, la cinquième lettre n'est pas datée et signée par quatre membres de la commission des travailleurs de l'ACT).

52. Selon l'organisation plaignante, le Cadre de référence des inspections n'est ni un code de conduite, ni un code pour l'harmonisation du comportement professionnel. Cet ouvrage impose, par des diagrammes, la conduite à tenir par les inspecteurs dans leurs relations avec les personnes concernées dans le contexte d'une visite d'inspection (des exemplaires du Cadre de référence des inspections et des diagrammes sont joints à la communication du SIT). Loin d'être un recueil de directives, le Cadre de référence des inspections est un instrument obligatoire et contraignant, imposé aux inspecteurs du travail. Il leur dénie toute liberté d'examiner les particularités de chaque cas, en leur imposant de traiter chaque situation de la même manière (par exemple sans tenir compte des effectifs d'une entreprise). L'ouvrage impose une mise en œuvre mécanique et automatisée des procédures, menace la crédibilité de la mission de l'inspecteur du travail et rend plus probable une approche punitive. Au bout du compte, les inspecteurs du travail sont tenus de faire entrer des recettes pour équilibrer les comptes publics. L'objectif du Cadre de référence des inspections n'est pas de fournir des garanties contre les évaluations arbitraires des inspecteurs; au contraire, il empêche les inspecteurs d'évaluer les situations selon les critères pertinents.
53. *Heures supplémentaires non rémunérées.* Le syndicat affirme qu'il est vraisemblable que l'ACT ait décidé, au vu des tâches supplémentaires susmentionnées et de l'impossibilité de les faire accomplir avec une semaine de quarante heures, de mettre en place, en mai 2014, un nouveau réseau informatique destiné aux inspecteurs du travail leur permettant d'avoir accès de l'extérieur à un ensemble d'applications (entre autres le Système national d'information sur l'activité d'inspection de l'Autorité des conditions de travail (SINAI), la base de données nationale de sécurité sociale et l'Intranet) accessible auparavant uniquement à l'intérieur de l'institution. L'installation de ce système informatique en pleine période de restrictions financières draconiennes ne peut être interprétée que comme un moyen d'obliger les inspecteurs du travail à accomplir leurs tâches en dehors des heures de travail, sans paiement des heures supplémentaires. Ainsi sont perçus les besoins, car il est impossible aux inspecteurs du travail d'atteindre leurs objectifs imposés par l'ACT en travaillant normalement pendant les jours et les semaines de travail. L'organisation plaignante déclare que d'ores et déjà des inspecteurs du travail effectuent des inspections, se forment (par les moyens informatiques) et mènent des procédures d'infraction à la législation du travail en dehors de leurs heures normales de travail sans percevoir la rémunération correspondante. Le syndicat indique que les inspecteurs du travail vivent dans un climat d'insécurité, de stress et de burn out incompatible avec leurs missions et responsabilités.
54. *Impossibilité de concilier vie professionnelle et vie familiale.* L'organisation plaignante déclare également que l'ACT fait en sorte qu'il est impossible pour les inspecteurs du travail de concilier vie professionnelle et vie familiale: *a)* en leur affectant des tâches excessives qu'ils doivent accomplir en dehors de leurs heures de travail; *b)* en refusant toute demande de transfert présentée par les inspecteurs du travail; et *c)* en refusant toute demande de travailler en continu ou d'aménagement du temps de travail soumise par les inspecteurs du travail. Se référant à la circulaire de l'ACT n° 24/DirACT/13¹⁶, l'organisation plaignante affirme que les inspecteurs du travail doivent accomplir leur travail en se voyant refuser tout autre droit tel que le droit à une vie de famille et à des conditions de travail et un salaire décent.

¹⁶ Cette circulaire est jointe aux allégations supplémentaires du syndicat et porte sur «l'exemption des heures supplémentaires et sa compatibilité avec le devoir des inspecteurs du travail d'être constamment disponibles».

D. Observations du gouvernement en réponse aux nouvelles allégations supplémentaires formulées par l'organisation plaignante

55. Dans une communication en date du 14 octobre 2014, le gouvernement a fourni ses observations relatives aux allégations supplémentaires formulées par l'organisation plaignante dans sa communication parvenue au Bureau le 2 juillet 2014.
56. *Service d'information sur place et dans le cadre d'un «centre d'appel».* Le gouvernement souligne, à propos du service d'information sur place et dans le cadre d'un centre d'appel, que la fourniture d'informations et de conseils techniques est l'une des priorités de l'ACT dans le cadre de son action préventive, conformément à l'article 3 de la convention n° 81 et à l'article 6 de la convention n° 129, afin de renforcer la connaissance de la législation et de promouvoir le respect des dispositions légales relatives aux conditions de travail.
57. Le service d'information sur place est assuré par les inspecteurs du travail et les experts techniques de l'ACT de tous les départements de l'ACT, sur demande. Les effectifs de l'ACT ont diminué à la suite des mouvements normaux de personnel consécutifs à la réforme de l'administration publique. Le service d'information sur place (qui inclut également les informations données par téléphone) a permis de renseigner quelque 415 000 personnes en 2012 et 350 000 en 2013. Dans le but de simplifier l'accès à l'information des travailleurs, des entreprises et des organisations, et de limiter les demandes d'information sur place, l'ACT a mis au point plusieurs contenus et outils, désormais disponibles sur le site Web de l'ACT (800 questions fréquemment posées), les textes législatifs applicables au travail et à la SST, une liste de contrôle des obligations des employeurs, de même qu'une base de données sur les conventions collectives et des imprimés utiles pouvant être téléchargés. Parmi ces outils figure aussi un simulateur pour le calcul des indemnités en cas de cessation d'emploi mis au point en réponse aux besoins exprimés par quelque 90 pour cent des utilisateurs des services de l'ACT et qui a été utilisé par 892 000 personnes depuis sa mise en place en février 2014.
58. En février 2014, l'ACT a aussi mis en place un service de centre d'appel pour assurer la fourniture d'informations par téléphone dans l'ensemble du pays; ce service est assuré quotidiennement par 20 inspecteurs et experts techniques de l'ACT, soit 2,2 pour cent des ressources humaines de l'ACT. Depuis sa mise en place, le centre d'appel fait l'objet d'une demande considérable, et des informations ont été fournies à 79 635 travailleurs, entreprises et organisations entre février et août 2014. Un domaine de collaboration a été mis au point sur l'Intranet de l'ACT en tant qu'outil d'appui aux fournisseurs du service d'information téléphonique, avec une équipe d'appui permanente fournissant des informations dans plusieurs domaines: questions fréquemment posées; documents sur la législation du travail annotés; jurisprudence et conventions collectives.
59. *Infractions administratives.* Le gouvernement insiste sur le fait que l'efficacité des travaux d'inspection de l'ACT est étroitement liée aux résultats des procédures menées en cas d'infraction à la législation du travail et à la capacité de les mener à bien rapidement, afin que les contrevenants soient rapidement sanctionnés. A l'heure actuelle, plusieurs procédures d'infraction sont en instance à l'ACT, situation qui risque de porter atteinte à l'efficacité de la loi et des travaux d'inspection. La priorité a donc été accordée à la conclusion de ces poursuites et à l'utilisation, à cette fin, de toutes les ressources disponibles dans chaque département, compte tenu de l'extrême gravité de la situation. Cette activité fait partie des devoirs des inspecteurs du travail, et il s'agit du seul moyen de garantir l'efficacité des travaux d'inspection dans leur ensemble. Il convient de noter qu'il n'y a pas eu de baisse dans les activités d'inspection comme le montrent l'accroissement de 16 pour cent du nombre de constats d'infraction établis et l'augmentation de 19 pour

cent des avis d'amélioration pertinents durant la première partie de 2014, par rapport à la même période en 2013.

60. *Cadre de référence des inspections.* Le gouvernement affirme que le Cadre de référence des inspections est un code d'harmonisation des travaux d'inspection qui ne limite à aucun moment l'autonomie et l'indépendance des inspecteurs du travail dans l'accomplissement de leurs fonctions, pas plus qu'il ne donne la priorité à des mesures coercitives au détriment des instructions ou des avis, ou vice versa. A la suite d'une période de consultations sur le projet proposé par un groupe de travail d'inspecteurs du travail, durant laquelle des contributions et des suggestions ont été formulées par des inspecteurs du travail et des cadres de l'ACT dans 22 départements régionaux, de même que par l'organisation représentative des travailleurs de l'ACT (le comité des travailleurs de l'ACT, le SIT et l'Association portugaise des inspecteurs du travail (APIT)), la grande majorité des contributions soumises ont été adoptées comme faisant partie du Cadre de référence des inspections.
61. Le gouvernement indique que le Cadre de référence des inspections vise à améliorer la performance et la cohérence des activités d'inspection, à promouvoir la motivation professionnelle et le développement des compétences des inspecteurs du travail, et à renforcer la crédibilité des travaux d'inspection. Il fait partie d'une politique visant à améliorer constamment les normes de qualité, l'efficacité et l'efficacité de l'administration publique, en garantissant le recours à des critères publics objectifs pour la gestion de la performance, dans le plein respect des cadres de référence, nationaux et internationaux, en particulier les conventions de l'OIT. Une systématisation approfondie des ressources existantes a été entreprise pour simplifier les tâches quotidiennes.
62. Le Cadre de référence des inspections comprend un ensemble d'options découlant des compétences et des fonctions des inspecteurs du travail, qui sont guidés par le respect des limites découlant du principe de légalité et d'autres principes d'administration publique (à savoir, justice, impartialité et proportionnalité), qui sont également reflétés dans les textes de loi de portée générale et le décret législatif n° 102/2000 du 2 juin 2000 régissant les inspecteurs du travail. Les critères régissant l'action des inspecteurs du travail sont déterminés par ces principes juridiques et non pas par les critères établis par chaque inspecteur. En d'autres termes, l'autonomie d'action des inspecteurs du travail en présence d'une infraction revient à avoir l'autorité (l'obligation) de prendre les mesures prévues par la loi pour mettre un terme à la conduite illégale concernée. Ces mesures ne sont obligatoires que lorsqu'une seule conduite à suivre est prévue par la loi; elles sont à la discrétion de l'inspecteur lorsqu'il peut choisir entre plusieurs mesures prévues par la loi.
63. Le gouvernement affirme également que le Cadre de référence des inspections est conforme au paragraphe 8 de la recommandation (n° 133) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, rédigé comme suit: «L'autorité centrale de l'inspection du travail devrait remettre aux inspecteurs du travail dans l'agriculture des instructions afin qu'ils puissent s'acquitter de leurs tâches d'une manière uniforme dans tout le pays.» Le gouvernement souligne en outre que le Cadre de référence des inspections reflète aussi de nombreux principes et directives du document intitulé *A tool kit for labour inspectors: A model enforcement policy, a training and operations manual, a code of ethical behaviour*, publié par le BIT.
64. *Heures supplémentaires non rémunérées.* En lien avec les allégations du syndicat relatives aux heures supplémentaires non rémunérées, le gouvernement indique que, dans le cadre de la modernisation de l'infrastructure technologique de l'ACT, une nouvelle solution informatique offrant un réseau virtuel privé sécurisé pour connecter les utilisateurs nomades (VPN SSL) a été mise à la disposition des travailleurs de l'ACT. Cette solution informatique n'a pas pour objectif de faire travailler les fonctionnaires en dehors de leurs

heures normales, mais vise simplement à donner un accès aux inspecteurs du travail, durant leurs inspections, à une série d'applications et d'informations essentielles à la conduite de l'inspection.

65. *Impossibilité de concilier vie professionnelle et vie familiale.* Le gouvernement indique que la charge de travail des inspecteurs du travail a toujours été conséquente et que la crise qui touche l'Europe dans son ensemble, et le Portugal en particulier, a abouti à une augmentation du nombre de conflits du travail, ce qui a conduit à la nécessité d'intervenir sur les lieux de travail. Il indique par ailleurs que du fait que la décentralisation de certains départements de l'ACT à la suite d'une réorganisation en 2012 n'a pas encore été confirmée et qu'il y a une pénurie de ressources humaines, il n'est pas possible d'autoriser les transferts d'inspecteurs du travail entre les départements régionaux (il y a un risque que des départements régionaux ferment si toutes les demandes sont approuvées, d'autant que la majorité des demandes de transferts sont pour Lisbonne et Porto). Le gouvernement déclare en outre que, pour l'heure, 24 inspecteurs du travail bénéficient d'un horaire flexible, et de ce fait les allégations du SIT concernant les heures de travail sont inexactes. En ce qui concerne le refus d'autoriser les personnes à travailler en continu, le gouvernement explique que ce type d'aménagement du temps de travail est incompatible avec les règles régissant les inspecteurs du travail, qui exigent une disponibilité constante pour assurer les services d'inspection.

III. Conclusions du comité

66. Le comité a fondé ses conclusions sur son examen des allégations de l'organisation plaignante et de ses allégations supplémentaires, et des observations communiquées par le gouvernement en retour, ainsi que sur l'examen des nombreux documents en annexe, et des informations disponibles sur le site Web de l'Autorité des conditions de travail (ACT) (y compris les plans d'action annuels en matière d'inspection, les rapports annuels d'activité et le document de stratégie de l'ACT pour 2013-2015). Le comité a également tenu compte des renseignements fournis par le gouvernement dans ses rapports sur l'application des conventions et ratifications présentées au titre de l'article 22 de la Constitution de l'OIT (rapports au titre de l'article 22) et des observations de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR).

A. Remarques préliminaires

67. Le comité note que l'organisation plaignante allègue l'inexécution par le gouvernement du Portugal des articles 3, 6, 7, 10, 11, 16 et 17 de la convention n° 81; des articles 6, 8, 9, 14, 15, 21 et 22 de la convention n° 129; et des articles 4 à 15 de la convention n° 155.

1. Conventions n°s 81 et 129

68. 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° 81, étant entendu que ces commentaires valent également pour les articles correspondants de la convention n° 129.
69. Eu égard au contenu des allégations formulées par les organisations plaignantes, le comité évaluera la mesure dans laquelle les prescriptions suivantes de la convention n° 81 sont appliquées: si d'autres fonctions sont confiées aux inspecteurs du travail, celles-ci ne devront pas faire obstacle à l'exercice de leurs fonctions principales (article 3,

paragraphe 2)¹⁷; 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)¹⁸; les inspecteurs du travail doivent recevoir une formation appropriée pour l'exercice de leurs fonctions (article 7)¹⁹; le nombre des inspecteurs du travail et la fréquence et l'exhaustivité des inspections doivent être suffisants pour leur permettre d'assurer l'exercice efficace de leurs fonctions (articles 10 et 16)²⁰; les moyens financiers et matériels des services d'inspection doivent être adéquats (article 11)²¹; toute violation des dispositions légales dont l'exécution relève des inspecteurs du travail sera passible de poursuites légales immédiates et de sanctions effectives (article 17, paragraphe 1, et article 18)²²; il est laissé à la libre décision des inspecteurs du travail de donner des avertissements ou des conseils au lieu d'intenter ou de recommander des poursuites (article 17, paragraphe 2)²³.

2. Article 3, paragraphe 1, de la convention n° 81 et articles 4 à 15 de la convention n° 155

70. En ce qui concerne l'allégation de violation de l'article 3, paragraphe 1, de la convention n° 81 et des articles 4 à 15 de la convention n° 155, le comité est appelé à déterminer si le système d'inspection du travail du Portugal est effectif et approprié, et si la politique de l'inspection du travail est adéquate, en tant que partie intégrante de la politique nationale en matière de sécurité et santé au travail (SST).

B. Obligations au titre des conventions n°s 81 et 129

1. Article 3, paragraphe 2, articles 10 et 16 de la convention n° 81

71. Le comité note que l'article 3, paragraphe 2, de la convention n° 81²⁴ 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.

¹⁷ Article 6, paragraphe 3, de la convention n° 129.

¹⁸ Article 8 de la convention n° 129.

¹⁹ Article 9 de la convention n° 129.

²⁰ Articles 14 et 21 de la convention n° 129.

²¹ Article 15 de la convention n° 129.

²² Article 22, paragraphe 1, et article 24 de la convention n° 129.

²³ Article 22, paragraphe 2, de la convention n° 129.

²⁴ Article 6, paragraphe 3, de la convention n° 129.

72. Le comité rappelle que l'article 10 de la convention n° 81²⁵ 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;
 - 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.

73. Il rappelle en outre que l'article 16 de la convention n° 81²⁶ 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.

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

75. 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 conformément aux articles 10 et 16, est atteint dans l'ensemble du système portugais de l'inspection du travail. A cet égard, le comité évaluera plusieurs aspects, notamment: 1) le nombre des inspecteurs du travail, la couverture des lieux de travail et des travailleurs par les inspections du travail, et la fréquence et l'exhaustivité des inspections; 2) la charge de travail des inspecteurs du travail, notamment leur participation à toute autre tâche pouvant compromettre l'exercice de leurs fonctions principales.

1. Nombre des inspecteurs du travail, couverture des lieux de travail et des travailleurs assujettis au contrôle de l'inspection, et fréquence et exhaustivité de l'inspection

Nombre des inspecteurs du travail

76. Le comité note que le Syndicat des inspecteurs du travail (SIT) regrette que leur nombre ait diminué de 15,8 pour cent, tombant ainsi à 359 inspecteurs entre 2011 et 2012. Par ailleurs, il note les informations fournies par le gouvernement selon lesquelles le nombre des inspecteurs du travail s'est accru, passant de 264 en 2008 (sans compter les postes de direction) à 391 en 2012 (en comptant les postes de direction). Le comité comprend que cette différence entre les chiffres indiqués par les parties pour 2012 pourrait être due à l'inclusion ou à l'exclusion des postes de direction dans ces chiffres. Le comité relève dans

²⁵ Article 14 de la convention n° 129.

²⁶ Article 21 de la convention n° 129.

le rapport annuel d'activité de l'ACT que le nombre des inspecteurs du travail (y compris ceux qui occupent des postes de direction) était de 374 à la fin de 2013.

- 77.** A partir de l'Analyse SWOT (évaluation des points forts, points faibles, possibilités et dangers) qui figure dans le document de stratégie de l'ACT pour 2013-2015 (disponible sur le site de l'ACT)²⁷, le comité note que la pénurie de ressources humaines a été reconnue comme l'un des points faibles de l'ACT, et que le changement de politique en matière de ressources humaines de l'administration publique et la réduction supplémentaire des ressources disponibles ont été identifiés comme des défis que l'ACT doit relever. Cependant, selon les indications du gouvernement, aucune mesure spécifique n'a encore été prise pour réduire le nombre des inspecteurs du travail dans le cadre des plans de compression du personnel de l'administration publique.

Couverture des lieux de travail assujettis à l'inspection

- 78.** Le comité rappelle les indications de la CEACR dans son étude d'ensemble sur l'inspection du travail (2006) selon lesquelles c'est à l'effet donné en pratique à l'article 16 de la convention n° 81 et à l'article 21 de la convention n° 129 que s'apprécie la valeur de tout système d'inspection²⁸.
- 79.** Le comité note à partir des informations contenues dans le rapport annuel d'activité pour 2013²⁹ que le nombre des inspections du travail a baissé, passant de 71 442 visites d'inspection en 2008 (dans 62 477 lieux de travail et couvrant 620 246 travailleurs) à 41 546 visites d'inspection en 2013 (dans 29 539 lieux de travail et couvrant 340 092 travailleurs). A cet égard, le comité rappelle que le nombre total de travailleurs salariés a chuté, passant de 5 197 800 en 2008 à 4 513 400 en 2013. Par conséquent, le comité note que le pourcentage des travailleurs couverts par les inspections du travail a baissé puisqu'il était de 11,9 pour cent en 2008 et de 7,5 pour cent en 2013³⁰.

Exhaustivité des inspections du travail

- 80.** Le comité considère que, outre le nombre des inspecteurs du travail et la couverture des lieux de travail assujettis à l'inspection, un autre facteur à prendre en compte lorsque l'on évalue l'application effective des dispositions légales est l'exhaustivité des inspections.
- 81.** Le comité note que le SIT allègue que les objectifs définis dans les plans d'action annuels ne sont pas réalistes, qu'ils obligent les inspecteurs du travail à se contenter de prendre des mesures réactives, et que les objectifs tels qu'ils sont déterminés par le Système intégré de gestion et d'évaluation des performances dans l'administration publique (SIADAP) sont si ambitieux qu'en fin de compte les lieux de travail ne sont inspectés ni soigneusement ni régulièrement. Le comité note à cet égard que le SIT affirme qu'il est une pratique, dans certains cas, qui consiste à renoncer à inspecter en personne un lieu de travail et, au lieu de cela, à envoyer tout simplement des notifications écrites pour répondre aux objectifs fixés,

²⁷ Voir page 9 du document de stratégie de l'ACT disponible sur: [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Documents/Estrategia%202013-2015.pdf](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Documents/Estrategia%202013-2015.pdf).

²⁸ Voir l'étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail, paragr. 256.

²⁹ [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/crc/PublicacoesElectronicas/EstatisticaseRelatorios/Paginas/default.aspx](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/crc/PublicacoesElectronicas/EstatisticaseRelatorios/Paginas/default.aspx)

³⁰ Ce calcul se fonde sur le nombre de 620 246 travailleurs couverts par les inspections du travail sur un total de 5 197 800 travailleurs salariés dans le pays en 2008; ainsi que sur le nombre de 340 092 travailleurs couverts par les inspections du travail sur un total de 4 513 400 travailleurs salariés dans le pays en 2013.

ou encore à mener à bien une analyse administrative des procédures en question. Le comité note que le gouvernement conteste ces allégations.

- 82.** Le comité souhaite souligner que les Etats Membres sont tenus d'assurer, conformément à l'article 16 de la convention n° 81, que le fait d'accroître le niveau de productivité en décidant d'un certain nombre d'inspections à entreprendre chaque année n'empêche pas les inspections du lieu de travail d'être suffisamment exhaustives pour garantir l'application effective des dispositions légales pertinentes. L'évaluation de la productivité des inspecteurs du travail sur la base de leur performance et l'établissement d'une corrélation entre les intrants et les produits (tels qu'un nombre prédéterminé d'inspections) avec un calendrier défini à l'avance ne constituent pas en soi des éléments problématiques; cependant, les mesures visant à accroître la productivité ne devraient pas avoir un impact négatif sur la qualité du travail d'inspection.
- 83.** Compte tenu de ce qui précède, le comité note que le plan d'action annuel de l'inspection du travail de 2013 établit des objectifs spécifiques concernant le nombre des inspections du travail devant porter sur des domaines particuliers de contrôle ³¹, et le rapport annuel d'activité de 2013 de l'ACT ³² montre que les objectifs concernant le nombre total d'inspections, qui était environ de 40 000 en 2013, ont apparemment été atteints ³³. Le comité note également qu'aucune information n'est fournie concernant les objectifs spécifiques fixés pour chaque inspecteur du travail, et qu'il n'est nulle part indiqué si ces objectifs sont réalistes ou s'ils pourraient induire les inspecteurs du travail à mener des inspections moins exhaustives afin d'atteindre le résultat qui leur est fixé.
- 84. Le comité considère que les informations disponibles ne lui permettent pas de tirer des conclusions quant à l'exhaustivité des inspections du travail. Par conséquent, il demande au gouvernement de fournir des informations à la CEACR quant à la manière dont il veille à ce que les lieux de travail soient inspectés aussi soigneusement qu'il est nécessaire pour assurer l'application effective des dispositions légales pertinentes, en vertu de l'article 16 de la convention n° 81.**

2. Charge de travail des inspecteurs du travail résultant de leurs fonctions principales et des tâches supplémentaires qui leur sont confiées

- 85.** Le comité considère que, pour être en mesure d'évaluer l'efficacité de l'exercice des fonctions du service d'inspection du travail, il convient de prendre en compte la charge de travail des inspecteurs du travail, et notamment celles parmi leurs tâches qui, sans lien avec leurs fonctions principales, absorbent pourtant du temps et des ressources qui leur sont destinées, comme cela est décrit à l'article 3, paragraphe 1, de la convention n° 81.
- 86.** A cet égard, le comité note les commentaires du syndicat selon lesquels: a) les inspecteurs du travail se voient confier de nombreuses tâches administratives et autres tâches supplémentaires (par exemple se rendre dans des garages automobiles, dans des ateliers de

³¹ Par exemple, 17 500 inspections liées au contrôle des garanties minimales en vertu de la législation; 17 500 inspections liées à des contrôles dans le domaine de la SST; 2 000 inspections sur des sites de travail temporaire; 2 500 contrôles portant sur les heures de travail dans le secteur des transports routiers, etc.

³² Les rapports d'activité annuels de l'ACT pour 2011, 2012 et 2013 sont disponibles sur le site de l'ACT à l'adresse suivante: [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/crc/PublicacoesElectronicas/EstatisticaseRelatorios/Paginas/default.aspx](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/crc/PublicacoesElectronicas/EstatisticaseRelatorios/Paginas/default.aspx).

³³ Le plan d'action annuel de 2013 pour l'inspection du travail fixe un objectif d'environ 40 000 inspections qui correspond approximativement au nombre de 41 546 inspections indiqué dans le rapport annuel d'activité de 2013.

réparation, transporter des équipements, photocopier, etc.); *b*) ils passent un temps considérable à assurer des services d'information, ce qui représente désormais pour eux 60 journées supplémentaires de travail tous les ans; et *c*) ils doivent en outre prêter main forte dans le cadre des poursuites relatives aux infractions à la législation du travail. Le comité note que, selon le syndicat, si l'on ajoute à ce qui précède que les inspecteurs du travail en service sont en nombre insuffisant, il apparaît clairement que ces tâches additionnelles rendent impossible la réalisation d'un travail d'inspection crédible présentant le niveau de qualité requis.

- 87.** Le comité note également que, selon les informations fournies par le gouvernement: *a*) le gouvernement ne nie pas le fait que les inspecteurs du travail sont occupés à des tâches administratives, logistiques et de maintenance; cependant, il ne fournit aucune information permettant d'évaluer le temps passé à l'accomplissement de ces tâches; *b*) il a été demandé aux inspecteurs du travail d'assumer une part plus importante des tâches qui incombent aux services d'information à cause, notamment, de la demande accrue résultant de la crise économique (le comité note, à partir des statistiques qui ont été fournies, que le nombre de demandes reçues s'est accru d'environ 25 pour cent entre 2008 et 2013)³⁴; *c*) nombre de procédures pour infraction sont actuellement en cours, ce qui explique que la priorité ait été accordée à leur conclusion, en mettant à contribution toutes les ressources disponibles dans chaque département de l'ACT, y compris les inspecteurs du travail.

Fonctions principales et «autres tâches» telles que visées par la convention n° 81

- 88.** Le comité considère que: *a*) les tâches administratives et les tâches de maintenance et logistiques (visites à des garages automobiles, à des ateliers de réparation, transport d'équipements, photocopies, etc.), sont autant d'«autres tâches» au sens de l'article 3, paragraphe 2, de la convention. En revanche, il considère que: *b*) la fourniture de services d'information fait partie des fonctions principales des inspecteurs du travail, en vertu de l'article 3, paragraphe 1 *b*), de la convention³⁵; et *c*) le traitement des constats des infractions décelées par les inspecteurs du travail selon les procédures administratives prévues, pour autant qu'elles portent sur des dispositions légales dont l'application relève des inspecteurs du travail, est une fonction au sens de l'article 3, paragraphe 1 *a*), de la convention³⁶, à savoir assurer l'application des dispositions légales relatives aux

³⁴ Le comité note que, selon les informations reçues du gouvernement et les informations contenues dans les rapports annuels d'activité, le nombre de demandes et de plaintes reçues par les services d'information a augmenté, passant respectivement de 335 170 à 415 994 et de 2 626 à 21 042 entre 2008 et 2013. A cet égard, le comité note également que, selon les indications du gouvernement, les services du «centre d'appel» (qui ont répondu à 79 635 demandes entre février et août 2014) représentent 2,2 pour cent des ressources humaines de l'ACT (y compris des inspecteurs du travail et des experts techniques); cependant, le gouvernement ne fournit pas d'estimation concernant les ressources humaines affectées à l'information sur place dans tous les départements de l'ACT (qui, toujours selon les informations fournies par le gouvernement, ont répondu aux demandes d'environ 415 000 personnes en 2012 et 315 000 en 2013).

³⁵ En vertu de l'article 3, paragraphe 1 *b*), de la convention, les fonctions principales des inspecteurs du travail comprennent la fourniture d'«informations et de conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales». Le comité estime que les moyens ou les canaux par lesquels les informations et les conseils sont acheminés n'ont pas d'incidence sur le fait qu'il s'agit là de fonctions principales.

³⁶ En vertu de l'article 3, paragraphe 1 *a*), de la convention, les fonctions principales des inspecteurs du travail sont notamment d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession, telles que les dispositions relatives à la durée du travail, au salaire, à la sécurité, à l'hygiène et au bien-être, à l'emploi des enfants et des adolescents, et à d'autres matières connexes, dans la mesure où les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'application desdites dispositions.

conditions de travail et à la protection des travailleurs ³⁷.

Charge de travail résultant de ces tâches

- 89.** Le comité note à partir des indications fournies par les parties que la charge de travail des inspecteurs du travail s'est accrue.
- 90.** Le comité rappelle que, selon le document de stratégie de l'ACT pour 2013-2015 susmentionné, l'un des défis que doit relever l'ACT est le changement de politique des ressources humaines dans l'administration publique et la nouvelle baisse des ressources disponibles dans l'ACT ³⁸, et le gouvernement confirme que le nombre des effectifs d'appui administratif a diminué (du fait de la réforme menée dans l'administration publique).
- 91.** Le comité considère donc qu'apparemment la diminution des effectifs d'appui administratif a conduit les inspecteurs du travail à assumer de plus en plus de tâches qui étaient auparavant assumées par d'autres employés au sein de l'ACT.
- 92.** Cependant, le comité note également que des mesures ont été prises pour réduire la charge de travail des inspecteurs du travail relevant de ces tâches, et notamment: *a)* l'investissement dans un certain nombre de mesures visant à rationaliser les ressources et à simplifier les procédures administratives pour permettre aux inspecteurs du travail de se consacrer à leurs fonctions principales; *b)* la simplification de l'accès à l'information pour les travailleurs et les employeurs et le déploiement de ressources visant à aider les inspecteurs du travail dans la fourniture d'informations et de conseils ³⁹; et *c)* l'élaboration des directives en vue d'harmoniser les procédures relatives aux délits administratifs.
- 93.** Pour ce qui est des tâches supplémentaires confiées aux inspecteurs du travail (tâches administratives, de logistique et de maintenance), le comité n'est pas en mesure de quantifier spécifiquement les ressources humaines qui ont été soustraites aux fonctions principales des inspecteurs du travail car les parties n'ont pas fourni d'estimation relative au temps passé par les inspecteurs du travail à accomplir ces tâches. A cet égard, le comité rappelle également les indications de la CEACR dans son étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail, selon lesquelles les fonctions principales des inspecteurs du travail 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

³⁷ A cet égard, le comité note également qu'il semblerait que les inspecteurs du travail se voient également confier des tâches liées au traitement des infractions administratives résultant de violations décelées par d'autres autorités publiques (en 2012, 13 191 procédures ont été menées à bien du fait des irrégularités décelées par les inspecteurs du travail, tandis que 15 111 procédures ont été traitées la même année du fait des irrégularités décelées par d'autres autorités). Le comité considère que, pour autant que ces procédures portent sur des dispositions que les inspecteurs du travail doivent faire appliquer, qu'elles soient énumérées ou liées à celles décrites dans l'article 3, paragraphe 1 *a)*, la participation des inspecteurs du travail devrait également être considérée comme fonction principale.

³⁸ Voir page 9 du document de stratégie de l'ACT disponible à: [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Documents/Estrategia%202013-2015.pdf](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Documents/Estrategia%202013-2015.pdf).

³⁹ A cet égard, le comité note que, selon les indications du gouvernement, l'ACT a mis au point divers types de contenus et d'outils désormais disponibles sur le site de l'ACT (y compris des questions fréquentes, la législation SST, les listes de contrôle destinées aux employeurs, etc.), et que les inspecteurs du travail qui donnent des conseils par téléphone sont assistés par une équipe d'appui permanente dans l'espace de collaboration sur l'Intranet de l'ACT.

inspecteurs du travail, celles-ci ne doivent pas faire obstacle à l'exercice de leurs fonctions principales⁴⁰.

94. Le comité encourage le gouvernement à veiller à ce que les tâches administratives ainsi que les tâches de maintenance et logistiques confiées aux inspecteurs du travail ne fassent pas obstacle à l'exercice efficace de leurs fonctions principales, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la convention. A cet égard, le comité prie le gouvernement de fournir à la CEACR des informations sur la proportion du temps dévolu par les inspecteurs du travail aux tâches administratives ainsi qu'aux tâches logistiques et de maintenance par rapport à celui qu'ils consacrent aux fonctions principales de l'inspection du travail.

3. Considérations finales

95. Se fondant sur ses précédentes observations, le comité rappelle que le nombre des inspections du travail a été pratiquement divisé par deux entre 2008 et 2013; et le pourcentage des travailleurs couverts par l'inspection du travail a baissé, passant de 11,9 pour cent en 2008 à 7,5 pour cent en 2013. Le comité note aussi que la charge de travail des inspecteurs du travail s'est accrue, ce qui semble être le résultat des réductions du personnel d'appui au sein de l'ACT et de la crise économique, qui entraîne de plus en plus d'interventions des inspecteurs du travail sur les lieux de travail⁴¹. Le comité rappelle que, selon le document de stratégie de l'ACT pour 2013-2015 susmentionné, il a été reconnu que la nouvelle diminution des ressources humaines disponibles constitue l'un des défis que doit à présent relever l'ACT.

96. Dans ce contexte, le comité note également la déclaration du gouvernement selon laquelle, en dépit de la grave crise sociale, financière et économique à laquelle le pays est confronté, et qui a d'ailleurs pesé lourdement sur la performance de l'ACT, cette dernière s'est efforcée de relever les défis dans le cadre de sa mission de promotion de l'amélioration des conditions de travail. Reconnaisant les efforts déployés pour préserver l'efficacité des services de l'inspection du travail dans le cadre des ressources disponibles, le comité est d'avis qu'une évaluation des besoins des inspecteurs du travail devrait être menée à bien à la lumière de l'augmentation de leur charge de travail. Tout en restant conscient des obligations du gouvernement eu égard à la consolidation budgétaire et à la réforme de l'administration publique, le comité estime qu'une telle évaluation permettrait de prendre des mesures pour mieux répondre aux nouvelles réalités et à la demande accrue d'interventions résultant de la crise économique en cours.

97. Compte tenu de l'augmentation de la charge de travail des inspecteurs du travail et de la diminution du nombre des inspections et de la couverture des lieux de travail et des travailleurs, le comité demande au gouvernement, conformément à l'article 10 de la convention, de maintenir un nombre suffisant d'inspecteurs du travail pour permettre d'assurer l'exercice efficace des fonctions du service d'inspection et le respect des dispositions légales pertinentes. A cet égard, le comité encourage le gouvernement à mener à bien une évaluation des besoins de l'inspection du travail concernant notamment le nombre d'inspecteurs du travail nécessaires pour assurer

⁴⁰ Voir l'étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail, paragr. 69.

⁴¹ A cet égard, le comité note également l'observation du gouvernement selon laquelle la crise qui touche l'Europe dans son ensemble, et le Portugal en particulier, s'est traduite par une augmentation des conflits du travail, qui entraîne à son tour un besoin accru d'interventions sur le lieu de travail. A cet égard, le comité note aussi dans le rapport annuel d'activité de l'ACT pour 2013 que le nombre de demandes d'interventions sur le lieu de travail a augmenté, passant de 21 899 en 2010 à 28 001 en 2013.

l'exercice efficace de leurs fonctions. Le comité demande aussi au gouvernement, conformément à l'article 16 de la convention, de veiller à ce qu'il y ait un nombre suffisant d'inspections qui doivent être aussi exhaustives que nécessaire.

2. Article 6 de la convention n° 81

98. Le comité rappelle que l'article 6 de la convention n° 81 ⁴² dispose que:

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 des inspecteurs du travail

99. Le comité note qu'il n'y a pas de désaccord entre les parties sur le fait que les inspecteurs du travail jouissent du statut de fonctionnaire qui leur garantit un emploi permanent sans limitation de durée et que cette permanence de l'emploi dans les services d'inspection a été maintenue dans le cadre du programme de réforme de l'administration publique.

100. Le comité rappelle que, comme il ressort des travaux préparatoires de la convention n° 81 ⁴³, le statut de fonctionnaire est considéré comme étant nécessaire pour le personnel de l'inspection du travail, car c'est celui qui garantit le mieux l'indépendance et l'impartialité requises par l'exercice de leurs fonctions.

2. Conditions de service des inspecteurs du travail

101. Le comité rappelle en outre qu'il ressort des travaux préparatoires de la convention n° 81 qu'un niveau de rémunération suffisamment élevé constitue pour les inspecteurs du travail l'une des principales sauvegardes de la stabilité de leur emploi et les rend indépendants de tout changement et des influences externes indues ⁴⁴.

102. La CEACR a indiqué, dans son étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail ⁴⁵, qu'il est indispensable que le niveau de rémunération et les perspectives de carrière des inspecteurs soient tels qu'ils puissent attirer un personnel de qualité, le retenir et le mettre à l'abri de toute influence indue.

a) Niveau de rémunération de l'inspecteur du travail

103. Le comité note l'information donnée par le SIT selon laquelle, suite à l'application de diverses dispositions salariales et budgétaires restrictives (augmentations des impôts, réductions des salaires et des primes, etc.), y compris la réduction des compléments de salaire, le revenu annuel brut de la plupart des inspecteurs du travail (c'est-à-dire ceux qui sont classés dans la catégorie «inspecteur principal») a baissé, passant de 32 790,94 euros en 2010 à 26 567,40 euros en 2012, ce qui correspond à un revenu net mensuel d'environ 1 500 euros.

⁴² Article 8 de la convention n° 129.

⁴³ BIT: rapport IV, *Organisation de l'inspection du travail dans les entreprises industrielles et commerciales*, Conférence internationale du Travail, 30^e session, Genève, 1947, p. 151.

⁴⁴ Rapport préliminaire, *L'organisation de l'inspection du travail dans les établissements industriels et commerciaux*, 26^e session, Genève, 1940, p. 92.

⁴⁵ Voir l'étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail, paragr. 204.

104. Le comité note l'affirmation du syndicat selon laquelle ces réductions de la rémunération des inspecteurs du travail remettent en cause les garanties prévues dans l'article 6 de la convention, et certains inspecteurs du travail éprouvent des difficultés à assumer les engagements économiques qu'ils ont contractés antérieurement.

i) Niveau de rémunération des inspecteurs du travail par rapport à celui d'autres inspecteurs exerçant des fonctions similaires

Dispositions salariales et budgétaires restrictives

105. A cet égard, le comité note qu'il n'y a pas de désaccord entre les parties sur le fait que les diverses dispositions salariales et budgétaires restrictives (telles que les augmentations d'impôts, les réductions de salaire et de prime, etc.) ont été appliquées sans distinction à toutes les professions de l'administration publique.

Compléments de salaire

106. Cependant, le comité note que, selon le syndicat, la politique appliquée aux inspecteurs du travail en matière de compléments de salaire est discriminatoire par rapport à celle qui est appliquée aux professionnels d'autres organes d'inspection. A cet égard, le comité comprend, selon les explications données par les parties, qu'à partir de 2009 les compléments de salaire des inspecteurs ont été gelés à 2,1 pour cent et que les compléments de salaire fixés à 22,5 pour cent du salaire de base, comme l'établit l'article 12 du décret législatif n° 112/2001 régissant le régime de rémunération des inspecteurs du travail, n'ont plus été versés.

107. Le comité relève encore, à partir des informations disponibles, que les compléments de salaire des professions de l'inspection couvertes par le décret législatif n° 170/2009 (qui rationalise les fonctions d'inspection en créant un développement de carrière spécial pour les services d'inspection) n'ont pas été gelés⁴⁶. A cet égard, il note les explications du gouvernement selon lesquelles les compléments de salaire n'ont pas été gelés lorsqu'ils constituaient une partie du salaire de base des fonctionnaires, ce qui est le cas des professions de l'inspection régies par le décret législatif n° 170/2009.

108. Le comité en conclut que, puisque certaines réductions des compléments de salaire n'ont pas été appliquées aux professions de l'inspection couvertes par le décret législatif n° 170/2009, la rémunération perçue en fin de compte par les inspecteurs du travail semble se situer à un niveau beaucoup plus bas que celle des inspecteurs couverts par le décret législatif n° 170/2009.

ii) Salaire adéquat

109. Le comité rappelle, à la lumière de ce qui précède, que le revenu mensuel net des inspecteurs du travail de la catégorie des inspecteurs principaux est approximativement de 1 500 euros, tandis que les inspecteurs couverts par le décret législatif n° 170/2009 reçoivent des salaires plus élevés, en grande partie parce que leurs compléments de salaire n'ont pas été gelés. Le comité note également qu'il ressort des informations disponibles sur

⁴⁶ Le comité note que, en vertu de l'article 2(1) du décret législatif n° 170/2009, ce décret s'applique entre autres à: l'Inspection générale des finances; l'Inspection générale de l'agriculture et de la pêche; l'Inspection générale du ministère du Travail et des Affaires sociales; l'Inspection générale de la santé; et l'Inspection générale de l'éducation.

l'Internet que le salaire minimum mensuel au Portugal est de 505 euros au 1^{er} janvier 2015⁴⁷.

110. Le comité souhaite rappeler les observations de la CEACR dans son étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail⁴⁸, où il est indiqué que, même si la commission n'ignore pas les contraintes budgétaires sévères auxquelles les gouvernements doivent faire face, elle se doit toutefois de souligner l'importance qui s'attache à ce que les inspecteurs du travail reçoivent un traitement qui tienne compte de l'éminence et des spécificités de leurs fonctions et évolue en fonction de critères de mérite personnel.

111. **Le comité considère que, conformément à l'article 6 de la convention, les niveaux de rémunération des inspecteurs du travail devraient être de nature à attirer et retenir du personnel de qualité, à les protéger de toute influence indue et à garantir qu'ils restent motivés. A cet égard, le comité estime que les niveaux de rémunération des inspecteurs du travail devraient au moins être comparables à ceux des inspecteurs qui exercent des fonctions similaires.**

b) Perspectives de carrière

i) *Possibilités de carrière en général*

112. Le comité note que, selon les informations fournies par le syndicat, les dispositions salariales et budgétaires restrictives qui ont été appliquées comprennent le gel des augmentations de salaire et la réduction des primes au mérite, ainsi que le gel du développement des carrières par le biais de concours, et que ces réductions de rémunération se traduisent par le fait que les années d'expérience et les niveaux de responsabilité ne sont plus suffisamment reflétés dans la rémunération. Il note en outre que le gouvernement ne conteste pas ces observations.

113. A cet égard, le comité rappelle les observations de la CEACR dans son étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail⁴⁹ selon lesquelles des perspectives de carrière tenant compte de l'ancienneté et du mérite personnel sont indispensables pour attirer, et surtout pour retenir du personnel qualifié et motivé au sein des services d'inspection du travail. La CEACR souligne également dans cette même étude d'ensemble que, même s'il est vrai que les instruments examinés ne contiennent pas d'orientations précises sur la manière dont évolue la carrière des agents de l'inspection du travail, il n'en demeure pas moins que la complexité des fonctions d'inspection du travail ainsi que le niveau de responsabilité qu'elles impliquent appellent des mesures incitatives telles que des perspectives de carrière attrayantes et au moins aussi favorables que pour les fonctionnaires du pays exerçant des fonctions de niveaux de complexité et de responsabilité similaires⁵⁰. La CEACR ajoute que les inspecteurs du travail devraient pouvoir aspirer à des perspectives de carrière valorisant leur ancienneté, leur zèle et leur engagement⁵¹.

⁴⁷ Voir la base de données PORDATA Contemporary Portugal (<http://www.pordata.pt/en/Portugal/National+minimum+wage-74>). Selon les informations figurant sur ce site, la source des informations statistiques fournies est la Direction générale pour l'emploi et les relations professionnelles (DGERT).

⁴⁸ Voir l'étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail, paragr. 209.

⁴⁹ Voir l'étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail, paragr. 216.

⁵⁰ Voir l'étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail, paragr. 217.

⁵¹ Voir l'étude d'ensemble de 2006 sur l'inspection du travail, paragr. 219.

114. A cet égard, le comité note également que l'Analyse SWOT contenue dans le document de stratégie de l'ACT pour 2013-2015 identifie l'un des points faibles de l'ACT comme étant la démotivation des travailleurs en raison de l'absence d'incitations adéquates ⁵².

115. **Le comité encourage le gouvernement à prendre des mesures, conformément à l'article 6 de la convention, pour faire en sorte que les inspecteurs du travail disposent de perspectives de carrière qui tiennent compte de leur mérite, de leur expérience et de leurs niveaux de responsabilité. Le comité considère que cette question devrait être discutée avec les partenaires sociaux.**

ii) *Evaluation des performances des inspecteurs du travail*

116. Le comité note en outre l'observation du syndicat selon laquelle le SIADAP, qui s'applique à tous les fonctionnaires, ne prend pas en compte la nature du mandat des inspecteurs du travail et qu'il en résulte une absence de possibilité de développement de carrière et des injustices systématiques entraînant la démotivation des inspecteurs. Le comité note par ailleurs les observations du gouvernement selon lesquelles ce système, qui mesure les résultats en fonction d'objectifs préétablis, vise à promouvoir la motivation professionnelle et le développement des compétences. Le comité comprend, compte tenu des déclarations des parties, qu'elles ne sont pas d'accord sur la question de savoir si ces objectifs sont ou non trop ambitieux.

117. Le comité considère que la gestion axée sur la performance, ou la mesure des résultats par rapport à des objectifs préétablis, est un système qui est communément utilisé dans l'administration publique de nombreux Etats Membres, et qu'elle n'est pas, en soi, incompatible avec la nature du mandat de l'inspection du travail. Il note aussi que le syndicat n'a pas fourni d'informations plus spécifiques sur les raisons pour lesquelles le système portugais d'évaluation des performances serait incompatible avec la nature du mandat de l'inspection du travail, ou serait responsable de l'absence de possibilités de développement de carrière et de la démotivation des fonctionnaires.

118. **Le comité considère que les informations disponibles ne lui permettent pas de tirer des conclusions sur la question de savoir si le SIADAP est inadapté au mandat des inspecteurs du travail.**

3. *Autres conditions de service*

119. Le comité rappelle que l'objectif qui consiste à garantir aux inspecteurs du travail des conditions de travail appropriées vise à leur assurer la stabilité de l'emploi et à les rendre indépendants de toute influence externe indue afin de garantir l'exécution efficace de leurs tâches et le bon fonctionnement du système d'inspection du travail.

120. Par conséquent, il considère que toutes les autres allégations faites par l'organisation plaignante relatives à l'article 6 de la convention (harcèlement, charge de travail extraordinaire, heures supplémentaires non rémunérées, stress lié au travail, libre choix du lieu d'affectation des inspecteurs du travail et aménagements du temps de travail) doivent être examinées à la lumière de cet objectif.

121. *Mécanismes de traitement des cas de harcèlement.* Le comité note qu'aucune information spécifique sur les allégations de harcèlement moral par les supérieurs hiérarchiques à l'ACT n'a été fournie par le syndicat. Cependant, le comité comprend également les observations du gouvernement selon lesquelles le syndicat n'a pas déposé de plainte

⁵² Voir page 9 du document de stratégie de l'ACT disponible à [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Documents/Estrategia%202013-2015.pdf](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Documents/Estrategia%202013-2015.pdf).

formelle à cet égard, mais il a exprimé son souhait de débattre de ces questions, et aucune réunion n'a encore été organisée sur ce thème.

- 122.** Le comité considère que les cas de harcèlement et les conflits au travail vont de toute évidence à l'encontre du respect dû aux inspecteurs du travail et qu'ils ont une incidence négative sur leur autorité et sur les tâches d'inspection. Il estime par conséquent qu'il convient de mettre en place des mécanismes permettant de traiter les allégations de cas de harcèlement, y compris les instances appropriées pour le dépôt des plaintes et l'enquête subséquente, ou qu'il faut prévoir la possibilité de discuter de ces cas d'une manière informelle garantissant la confidentialité pour les personnes concernées.
- 123. Le comité prie le gouvernement de prendre des mesures pour organiser une réunion afin que le SIT ait la possibilité de discuter des cas susmentionnés.**
- 124.** *Charge de travail, heures supplémentaires et stress lié au travail.* Le comité note que, selon le syndicat, les inspecteurs du travail se voient confier un nombre de tâches excessif qui les obligent à travailler en dehors de leurs heures de travail normales sans se voir gratifier d'une rémunération correspondante⁵³, et ils vivent dans un climat d'insécurité, de stress et de fatigue extrême (burn out). Le comité note que le gouvernement n'a pas répondu précisément à ces allégations, mais qu'il confirme que la charge de travail des inspecteurs du travail s'est accrue du fait de la crise économique.
- 125.** Le comité considère que le recours excessif aux heures supplémentaires est susceptible de provoquer stress et burn out et d'influer d'une manière négative sur la qualité des opérations d'inspection.
- 126. Le comité prie le gouvernement de fournir davantage d'informations à la CEACR concernant les allégations susmentionnées. A cet égard, il souligne qu'il est nécessaire pour les inspecteurs du travail de disposer d'un temps libre suffisant et régulier à des fins de loisirs et de récupération pour leur permettre d'assurer leurs fonctions d'une manière efficace.**
- 127.** *Transfert des inspecteurs du travail vers d'autres services d'inspection et aménagements du temps de travail.* Le comité note les observations du syndicat selon lesquelles l'ACT fait en sorte qu'il soit impossible de concilier vie professionnelle et vie familiale non seulement en obligeant les inspecteurs du travail à faire des heures supplémentaires, mais aussi en rejetant leurs demandes de transfert vers d'autres services d'inspection et leurs demandes d'horaires de travail continus ou d'aménagement d'horaires flexibles. Par ailleurs, le comité note que le gouvernement indique que certaines demandes ont été satisfaites (24 inspecteurs sont actuellement en train de travailler selon un horaire flexible) et que les refus étaient justifiés par les conditions nécessaires au fonctionnement efficace des services d'inspection du travail (disponibilité des ressources humaines dans tous les départements régionaux et impossibilité de mettre en place certains aménagements de temps de travail compte tenu de l'obligation de disponibilité constante du service d'inspection).
- 128.** Rappelant l'objectif qui consiste à assurer aux inspecteurs du travail des conditions de travail appropriées, le comité considère que les refus de satisfaire les demandes susmentionnées n'affectent pas la stabilité de l'emploi des inspecteurs du travail, ni leur indépendance, et que ces refus sont fondés sur l'argument du fonctionnement efficace du système d'inspection du travail dans tous ses départements régionaux.

⁵³ Selon le syndicat, ces tâches relèvent des opérations des inspections du travail, des poursuites relatives aux infractions à la législation du travail et de la formation (apprentissage en ligne).

129. En l'absence d'information plus spécifique, le comité ne considère pas que les refus allégués de transferts vers d'autres services d'inspection ou les refus allégués de procéder à des aménagements du temps de travail sont incompatibles avec l'article 6 de la convention.

3. Article 7, paragraphes 1 et 3, de la convention n° 81

130. Le comité rappelle que l'article 7, paragraphe 3, de la convention n° 81⁵⁴ prévoit que:

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

131. Le comité note l'observation du syndicat selon laquelle la formation initiale des inspecteurs du travail est très insuffisante, inappropriée et inadaptée aux réalités actuelles; quant à la formation continue, elle est pratiquement inexistante. Le comité note que le gouvernement, par ailleurs, fournit des explications sur la formation initiale (c'est-à-dire sur sa durée et sur le choix des matières qui est fait par le groupe des formateurs et les inspecteurs du travail expérimentés), ainsi que des informations statistiques sur le nombre total de cours de formation dispensés entre 2008 et 2012 et sur les matières couvertes (par exemple SST, législation du travail, infractions à la législation du travail, fourniture de services, systèmes et applications informatiques, gestion et planification, et formation des formateurs).

132. A cet égard, le comité souhaite faire référence aux observations de la CEACR dans son étude d'ensemble de 1985 sur l'inspection du travail⁵⁵ selon lesquelles, quelle que soit la valeur de la formation donnée aux inspecteurs du travail 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.

133. Le gouvernement note, selon les données fournies par le gouvernement, que les inspecteurs du travail reçoivent régulièrement une formation sur un certain nombre de thèmes pertinents. Il note aussi que, selon l'Analyse SWOT du document de stratégie de l'ACT pour 2013-2015⁵⁶, les difficultés résultant de l'adaptation permanente des compétences dans le contexte du changement ont été reconnues comme étant l'un des points faibles de l'ACT.

134. Le comité note que le syndicat ne fournit pas de détails expliquant de quelle manière la formation initiale n'est pas adaptée aux réalités et aux besoins actuels. Il prie le gouvernement de fournir des informations à la CEACR sur les difficultés qui ont été recensées dans le document de stratégie susmentionné concernant l'adaptation continue des compétences, ainsi que sur toute mesure prise pour surmonter ces difficultés. Il considère que les besoins spécifiques en formation décelés à la lumière des réalités actuelles et de l'évolution du marché du travail devraient être discutés d'une manière approfondie avec les partenaires sociaux.

⁵⁴ Article 9 de la convention n° 129.

⁵⁵ 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 (étude d'ensemble de 1985 sur l'inspection du travail), paragr. 155.

⁵⁶ Voir page 9 du document de stratégie de l'ACT disponible à: [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Documents/Estrategia%202013-2015.pdf](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Documents/Estrategia%202013-2015.pdf).

4. Article 11 de la convention n° 81

135. Le comité rappelle que l'article 11 de la convention n° 81⁵⁷ prévoit que:

1. 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 intéressés;
- b) les facilités de transport nécessaires à l'exercice de leurs fonctions lorsqu'il n'existe pas de facilités de transport public appropriées.

2. L'autorité compétente prendra les mesures nécessaires en vue du remboursement aux inspecteurs du travail de tous frais de déplacement et de toutes dépenses accessoires nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

1. Moyens de transport et remboursement des frais de déplacement (article 11, paragraphes 1 b) et 2)

136. En ce qui concerne les moyens de transport disponibles pour les inspecteurs du travail, le comité note la déclaration du gouvernement selon laquelle, en 2013, l'ACT disposait de 140 véhicules d'une moyenne d'âge de treize ans. Il note aussi les observations du syndicat selon lesquelles ces véhicules ne sont pas sûrs et sont réparés dans des ateliers de qualité discutable, ainsi que les observations du gouvernement selon lesquelles les instructions prévoient que les véhicules ne devraient être utilisés que s'ils ont été dûment inspectés à intervalles réguliers.

137. Le comité note en outre les observations du gouvernement selon lesquelles les inspecteurs du travail à Lisbonne et Porto se voient consentir des avances pour régler les titres de transports publics qu'ils utilisent dans le cadre de leurs inspections, et dans d'autres bureaux régionaux les frais de transports publics sont réglés directement à l'entreprise de transports pertinente.

138. **Le comité considère que les dispositions qui ont été prises pour les inspecteurs du travail dans la zone centrale (fourniture de titres de transports publics) et dans le cadre des inspections du travail dans les régions (mise à disposition de 140 véhicules et règlement direct des frais de transport à l'entreprise de transports pertinente) assurent en principe aux inspecteurs du travail une mobilité suffisante qui leur permet d'exercer leurs fonctions, conformément à l'article 11, paragraphes 1 b) et 2, de la convention. Cependant, le comité considère également que les instructions internes de n'utiliser des voitures que dans le cas où elles ont été inspectées sont insuffisantes et que des mesures supplémentaires sont nécessaires pour assurer la sécurité physique des inspecteurs du travail (telles que l'achat de nouveaux véhicules, la maintenance régulière des véhicules, etc.).**

2. Remboursement des dépenses accessoires (article 11, paragraphe 2)

139. Le comité note en outre les observations du syndicat selon lesquelles, dans certaines unités éloignées, les frais de transport liés aux inspections, tels que les frais de parking, ne sont pas remboursés. Le gouvernement indique que les indemnités journalières pour les repas et le logement sont, en général, remboursées deux mois seulement après que les frais ont été encourus et que toutes les autres dépenses sont également remboursées pour autant que l'unité responsable de l'ACT estime qu'elles sont justifiées.

⁵⁷ Article 15, paragraphe 1 a), de la convention n° 129.

140. Le comité note que les inspecteurs du travail reçoivent des indemnités journalières pour leurs principales dépenses accessoires, telles que la restauration et l'hébergement, conformément à l'article 11, paragraphe 2, de la convention. S'agissant des autres dépenses accessoires qui pourraient s'avérer nécessaires à l'exercice des visites d'inspection (frais de parking, etc.), le comité considère qu'il ne dispose pas d'informations suffisantes sur les critères de leur remboursement. Il prie par conséquent le gouvernement de fournir des informations à la CEACR sur les procédures habituelles de remboursement de toutes dépenses accessoires encourues pendant les visites d'inspection, y compris dans les cas où les demandes ont été rejetées.

3. Bureaux aménagés et équipement (article 11, paragraphe 1 a))

141. *Adéquation des bureaux de l'inspection du travail.* Le comité note que le gouvernement ne conteste pas les observations du syndicat selon lesquelles certains bureaux locaux ne sont pas adaptés aux besoins du service. Cependant, le comité note aussi les observations du gouvernement selon lesquelles, au cours des vingt dernières années, les bureaux de tous les services de l'ACT ont bénéficié d'aménagements importants, et la plupart des services ont été dotés de nouveaux locaux; il est également prévu de rénover tous les autres bureaux.

142. *Équipement, y compris ordinateurs et téléphones mobiles.* Le comité note les observations du gouvernement selon lesquelles, en 2013, 879 ordinateurs au total, y compris 276 ordinateurs portables, ont été mis à disposition (260 d'entre eux ayant été attribués aux inspecteurs du travail), et un nouveau réseau informatique a été mis en place en mai 2014 pour doter les inspecteurs du travail d'un accès à toute une série d'applications depuis l'extérieur. Le comité note en outre les observations du syndicat selon lesquelles le système informatique de l'ACT est désuet. Il note également que le gouvernement déclare que tous les inspecteurs du travail sont équipés d'un téléphone mobile et que leurs appels sont payés jusqu'à une certaine limite.

143. Enfin, le comité note que l'Analyse SWOT du document de stratégie de l'ACT pour 2013-2015 fait valoir que l'inadéquation des ressources matérielles a été reconnue comme l'un des points faibles de l'ACT.

144. Le comité encourage le gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que tous les services d'inspection du travail aux niveaux central et régional soient adaptés aux besoins du service. A cet égard, et notant l'inadéquation des ressources matérielles de l'ACT qui est reconnue dans le document de stratégie pour 2013-2015, le comité demande au gouvernement de fournir des informations à la CEACR sur toutes les mesures qui seront prises pour améliorer les ressources matérielles de l'ACT.

145. *Sanctions disciplinaires pour perte ou vol d'équipement.* Le comité note les observations du syndicat selon lesquelles les inspecteurs du travail préfèrent acquérir leur propre équipement pour éviter le risque de sanctions disciplinaires en cas de perte ou de vol. Le gouvernement fait savoir par ailleurs que les règles régissant l'utilisation de l'équipement public prévoient que les utilisateurs peuvent être tenus pour responsables de la mauvaise gestion ou de la mauvaise utilisation de cet équipement. Selon le gouvernement, lorsqu'un préjudice est causé à un bien public, une enquête non disciplinaire est diligentée pour vérifier s'il y a eu entrave à la bonne exécution des tâches des fonctionnaires, suivie par une procédure disciplinaire lorsqu'une telle entrave a été décelée. Le comité note les indications du gouvernement selon lesquelles, au cours des années récentes, il y a eu plusieurs cas de vols ou de dommages causés aux équipements, bien qu'aucune entrave à la bonne exécution des tâches des fonctionnaires n'ait été décelée et, par conséquent, aucune sanction disciplinaire n'a été prise.

146. En l'absence d'informations plus précises, le comité ne considère pas qu'il y a eu violation de l'article 11 de la convention, parce que les inspecteurs du travail sont tenus pour responsables de l'utilisation soigneuse de l'équipement de l'ACT en vue d'éviter les vols ou les dommages, notamment du fait qu'aucune sanction disciplinaire n'a été prise au cours des dernières années.

5. Articles 17 et 18 de la convention n° 81

147. Le comité rappelle que l'article 17, paragraphe 1, de la convention n° 81⁵⁸ prévoit que:

1. Les personnes qui violeront ou négligeront d'observer les dispositions légales dont l'exécution incombe aux inspecteurs du travail seront passibles de poursuites légales immédiates, sans avertissement préalable. Toutefois, la législation nationale pourra prévoir des exceptions pour le cas où un avertissement préalable devra être donné afin qu'il soit remédié à la situation ou que des mesures préventives soient prises.

148. Il rappelle en outre que l'article 18 de la convention n° 81⁵⁹ prévoit que:

Des sanctions appropriées pour violation des dispositions légales dont l'application est soumise au contrôle d'inspecteurs du travail et pour obstruction faite aux inspecteurs du travail dans l'exercice de leurs fonctions seront prévues par la législation nationale et effectivement appliquées.

149. Dans ce contexte, le comité rappelle également que l'article 5 a) de la convention n° 81⁶⁰ prévoit que:

L'autorité compétente devra prendre les mesures appropriées pour favoriser:

- a) 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. Nombre de violations décelées par les inspecteurs du travail

150. Le comité note que, selon les statistiques fournies par le gouvernement (et en dépit de la chute de moitié entre 2008 et 2012 du nombre des lieux de travail couverts par les inspections du travail)⁶¹, le nombre des violations décelées par les inspecteurs du travail est demeuré approximativement le même entre 2008 et 2012, malgré certaines fluctuations au cours de ces années (18 667 violations en 2008 et 18 248 en 2012)⁶². Le comité note que le taux de constats d'infraction établis par lieu de travail s'est accru, passant de 30 pour cent en 2008 à environ 49 pour cent en 2012 (tandis que le nombre de violations décelées est demeuré plus ou moins constant et que le nombre des lieux de travail couverts par les visites d'inspection a diminué). Cependant, le comité note aussi les observations du

⁵⁸ Article 22, paragraphe 1, de la convention n° 129.

⁵⁹ Article 24 de la convention n° 129.

⁶⁰ Article 12 de la convention n° 129.

⁶¹ Le comité rappelle que, selon les statistiques contenues dans les rapports annuels d'activité de l'ACT, le nombre des visites d'inspection a baissé, passant de 71 442 visites d'inspection en 2008 (portant sur 62 477 lieux de travail et 620 246 travailleurs) à 54 922 visites d'inspection en 2012 (portant sur 37 398 lieux de travail et 499 200 travailleurs). Le nombre des visites d'inspection en 2012 figure dans le rapport annuel d'activité.

⁶² En 2009, 15 977 infractions ont été décelées, en 2010, 22 634, et, en 2011, 21 862.

gouvernement selon lesquelles il n'y a pas eu de réduction dans le travail d'inspection, puisqu'il y a eu une augmentation de 16 pour cent du nombre des constats d'infraction établis par les inspecteurs du travail au cours de la première moitié de 2014, comparé à la même période en 2013.

2. Application effective des sanctions

151. Le comité note, dans les informations qui lui sont fournies, que les constats d'infraction établis par les inspecteurs du travail sont traités au siège administratif de l'ACT (poursuites relatives aux infractions à la législation du travail), avec une possibilité de faire appel à la justice.

152. *Poursuites en cas d'infraction à la législation du travail au siège administratif de l'ACT.* Le comité note l'affirmation du syndicat selon laquelle ces poursuites sont inadéquates, et les infractions à la législation du travail, par conséquent, se traduisent trop rarement par l'imposition d'amendes, cette situation affaiblissant l'autorité et la crédibilité des inspecteurs du travail. Le syndicat des inspecteurs du travail déclare que cette situation est due également à l'insuffisance des moyens financiers et humains qui sont déployés. Le comité note que, selon le gouvernement, un montant important a pourtant été prélevé entre 2008 et 2012 au titre d'amendes; quant au nombre des dossiers classés sans suite, il est peu élevé (ce classement sans suite n'étant pas dû à des lenteurs de l'ACT). Le comité note également les indications du gouvernement selon lesquelles, compte tenu des nombreuses poursuites pour infractions qui sont actuellement en cours, priorité a été accordée à la conclusion de ces poursuites et à l'utilisation à cette fin de toutes les ressources disponibles dans chaque département de l'ACT.

153. A cet égard, le comité déduit des statistiques qui lui ont été fournies que: i) le nombre des poursuites menées à leur terme pour infraction à la législation du travail a chuté de 25 pour cent entre 2008 et 2012 (c'est-à-dire qu'elles sont passées de 37 793 en 2008 à 27 307 en 2012), et le montant correspondant des amendes perçues a également chuté de 25 pour cent (passant de 15 576 990 à 11 475 622 euros) au cours de la période; et ii) en moyenne, environ 17 à 20 pour cent des poursuites ont été classées sans suite tous les ans entre 2008 et 2012⁶³. Se fondant sur l'Analyse SWOT du document de stratégie de l'ACT pour 2013-2015, le comité observe aussi que les changements survenus dans la politique des ressources humaines de l'administration publique et la nouvelle réduction des ressources humaines disponibles dans l'ACT⁶⁴ sont autant de défis à relever.

154. *Coopération avec les autorités judiciaires.* Le comité note aussi que, selon le syndicat, le système judiciaire est trop lent et les autorités judiciaires ne connaissent pas suffisamment le mandat et les fonctions de l'inspection du travail, d'où le classement sans suite des dossiers. Il note que, selon le gouvernement, une base de données contenant plus de 600 jugements prononcés à l'issue de poursuites menées à leur terme par l'ACT a été mise à disposition sur son site Web.

155. **Le comité considère qu'il n'y a pas eu violation des articles 17 et 18 de la convention, étant donné que le système de poursuites en cas d'infraction à la législation du travail semble adéquat, et que des efforts ont été consentis pour mener à leur terme toutes les poursuites en suspens, notamment le déploiement de ressources additionnelles pour compenser la pénurie de ressources humaines. Le comité prie le gouvernement de**

⁶³ Par exemple, sur les 37 793 poursuites menées à leur terme en 2008, 5 913 ont été classées sans suite; et, sur les 27 307 poursuites menées à leur terme en 2012, 5 338 ont été classées sans suite.

⁶⁴ Voir page 9 du document de stratégie de l'ACT disponible à: [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Documents/Estrategia%202013-2015.pdf](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/SobreACT/DocumentosOrientadores/PlanoActividades/Documents/Estrategia%202013-2015.pdf).

prendre toutes les mesures possibles pour allouer, sur une base permanente, des ressources matérielles et humaines en quantité suffisante en vue de l'application effective de sanctions en cas de violation de la législation du travail, afin de garantir que les constats d'infraction établis par les inspecteurs du travail ont un effet dissuasif et que la charge de travail accrue des inspecteurs du travail à cause de leur participation à ce type de poursuite ne les empêche pas de mener à bien leurs autres fonctions.

156. Le comité salue la publication des jugements des tribunaux en tant que mesure visant à améliorer les travaux des fonctionnaires de l'ACT qui sont chargés des poursuites en cas d'infraction à la législation du travail; en même temps, il considère que la coopération avec les autorités judiciaires pourrait être encore renforcée (par exemple par une formation conjointe) afin que juges et inspecteurs du travail acquièrent une meilleure connaissance de leurs tâches respectives.

3. Protection juridique des inspecteurs du travail dans le cadre de l'ouverture des procédures d'inspection nécessaires

157. Le comité note que, selon le syndicat, le fait que les inspecteurs du travail ne sont pas couverts par une assurance en responsabilité civile ou par une véritable protection de l'Etat leur donne à craindre d'être tenus pour responsables de l'ouverture de procédures d'inspection nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions, et cette situation affecte leur indépendance, autonomie et liberté de décision. A cet égard, le comité note que le gouvernement fait référence aux droits consentis aux inspecteurs du travail selon la législation en vertu de laquelle ils sont assujettis à des poursuites judiciaires concernant les mesures qu'ils prennent dans l'exercice de leurs fonctions (honoraires d'avocats, frais de procédure, etc.)⁶⁵. Le gouvernement ajoute qu'il n'a pas eu connaissance de quelque poursuite judiciaire que ce soit fondée sur la responsabilité civile des inspecteurs du travail pour des préjudices subis à la suite de leurs interventions.

158. Le comité considère qu'il ressort de la loi n° 67/2007 du 31 décembre 2007 sur la responsabilité civile de l'Etat et des entités publiques⁶⁶ que les plaintes au civil pour préjudices encourus (par exemple à la suite d'un ordre d'arrêter les machines) doivent être déposées contre l'ACT (et non pas contre les inspecteurs du travail) et que les inspecteurs du travail ne doivent être sommés de rembourser en interne les frais encourus par l'inspection du travail que lorsque les tribunaux ont jugé qu'il y avait eu grave négligence de leur part.

159. Par conséquent, le comité considère qu'il n'y a pas eu violation des articles 17, paragraphe 1, et 18 de la convention.

⁶⁵ A cet égard, le gouvernement fait référence à l'article 19 du décret législatif n° 276/2007 du 31 juillet 2007.

⁶⁶ Les parties n'ont pas fait référence à cette loi.

6. Article 17, paragraphe 2, de la convention n° 81

160. Le comité rappelle que l'article 17, paragraphe 2, de la convention n° 81⁶⁷ prévoit que:

Il est laissé à la libre décision des inspecteurs du travail de donner des avertissements ou des conseils au lieu d'intenter ou de recommander des poursuites.

161. *Cadre de référence des inspections.* Le comité note les observations du syndicat selon lesquelles le document intitulé «Cadre de référence des inspections» est un instrument contraignant et qu'il impose, par des diagrammes, la conduite à tenir par les inspecteurs dans leurs relations avec les personnes concernées dans le contexte de leurs visites d'inspection. S'il faut en croire le SIT, le Cadre de référence limite l'autonomie des inspecteurs du travail et leur dénie toute liberté d'examiner les particularités de chaque cas, car il impose une mise en œuvre mécanique des procédures et rend plus probable l'approche punitive.

162. Par ailleurs, le comité note les observations du gouvernement selon lesquelles le Cadre de référence des inspections ne limite pas l'autonomie des inspecteurs du travail, non plus qu'il ne donne la priorité à une action coercitive au détriment d'une instruction ou d'un conseil ou inversement, mais il vise l'amélioration de la performance en matière d'inspection. Selon le gouvernement, ce cadre de référence comprend un ensemble d'options découlant des compétences et des fonctions des inspecteurs du travail, ou des mesures qu'ils sont tenus de prendre, conformément à des principes juridiques (qui peuvent être obligatoires ou bien discrétionnaires, selon qu'il est possible ou non de choisir entre plusieurs mesures au regard de la loi). En ce qui concerne le paragraphe 8 de la recommandation n° 133, le gouvernement observe que le Cadre de référence reflète également nombre des principes et directives établis dans le matériel intitulé *A tool kit for labour inspectors: A model enforcement policy, a training and operations manual, a code of ethical behaviour*, publié par le BIT.

163. Le comité note que l'organisation plaignante n'a pas fourni d'exemple spécifique sur la manière dont les diagrammes limitent l'autonomie des inspecteurs du travail. Le comité note aussi que le Cadre de référence des inspections fournit des directives relatives à la préparation (consultation des documents pertinents, liaison avec d'autres autorités concernées, etc.), à la conduite des inspections (examen des dispositions légales applicables et des critères à prendre en compte lors de l'examen d'un cas) et à l'aboutissement des visites d'inspection (mesures à prendre en fonction de la situation constatée et des dispositions légales pertinentes). Cependant, les diagrammes laissent aussi toute discrétion aux inspecteurs du travail pour évaluer différentes situations. Par exemple, l'annexe 25 du Cadre de référence (qui porte sur la suspension immédiate du travail) laisse aux inspecteurs du travail toute discrétion pour déterminer s'il y a un risque grave ou une possibilité sérieuse qu'une situation porte préjudice à la vie, l'intégrité physique ou la santé des travailleurs.

164. Le comité considère que l'objectif de l'article 17, paragraphe 2, de la convention est de laisser toute discrétion aux inspecteurs du travail pour décider dans chaque cas s'il vaut mieux appliquer des mesures coercitives, donner des conseils ou tenter de persuader pour assurer le respect de la législation. A cet égard, le comité considère que les diagrammes fournissent aux inspecteurs du travail des critères utiles fondés sur l'expérience pour exercer ce pouvoir discrétionnaire.

165. En l'absence d'allégations plus spécifiques relatives à des restrictions du pouvoir discrétionnaire des inspecteurs du travail découlant du Cadre de référence des inspections, le comité considère qu'il n'y a pas eu violation de l'article 17, paragraphe 2, de la convention.

⁶⁷ Article 22, paragraphe 2, de la convention n° 129.

7. Article 3 de la convention n° 81, article 6 de la convention n° 129 et articles 4 à 15 de la convention n° 155

1. Un système d'inspection du travail efficace et approprié

166. Le comité rappelle que l'article 3 de la convention n° 81 prévoit que:

1. Le système d'inspection du travail sera chargé:
 - a) d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession, telles que les dispositions relatives à la durée du travail, aux salaires, à la sécurité, à l'hygiène et au bien-être, à l'emploi des enfants et des adolescents, et à d'autres matières connexes, dans la mesure où les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'application desdites dispositions;
 - b) de fournir des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales;
 - c) de porter à l'attention de l'autorité compétente les déficiences ou les abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes.
2. 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.

167. Le comité rappelle également que l'article 9, paragraphe 1, 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.

168. Le comité note que le SIT allègue que le gouvernement n'a pas fait suffisamment d'efforts pour préserver un système d'inspection efficace et approprié. Par ailleurs, il note que le gouvernement fait savoir que, en dépit de l'importance de la crise économique, financière et sociale à laquelle le pays doit faire face et qui exerce une influence considérable sur la performance de l'ACT, l'autorité s'est efforcée de relever les défis que comporte sa mission de promotion et d'amélioration des conditions de travail.

169. A cet égard, le comité rappelle les observations contenues au paragraphe 5 de la recommandation (n° 164) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, qui prévoit que le système d'inspection prévu dans la convention n° 155 devrait s'inspirer des dispositions des conventions n° 81 et 129.

170. Par conséquent, le comité souhaite faire référence à ses observations précédentes concernant l'application de la convention n° 81, et en particulier à ses conclusions dans les paragraphes 84, 94, 97, 111, 115, 118, 123, 126, 129, 134, 138, 140, 144, 146, 155, 156, 159 et 165.

2. Une stratégie d'inspection appropriée en tant que partie intégrante de la stratégie nationale en matière de sécurité et de santé au travail (SST)

171. Le comité rappelle aussi 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.

172. Le comité note que les articles 5 à 7 de la convention n° 155 précisent les modalités de la politique nationale en matière de SST, et que les articles 8 à 15 de la convention prescrivent les obligations à respecter pour donner effet à cette politique.

173. A cet égard, le comité note en particulier que l'article 8 de la convention n° 155 prévoit que:

Tout Membre devra, par voie législative ou réglementaire ou par toute autre méthode conforme aux conditions et à la pratique nationales, et en consultation avec les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs intéressées, prendre les mesures nécessaires pour donner effet à l'article 4 ci-dessus.

174. Le comité note que le syndicat allègue qu'il n'existe pas de stratégie appropriée de l'inspection du travail permettant de préserver les conditions des travailleurs, y compris en matière de sécurité et de santé au travail. A cet égard, le comité note les observations du gouvernement selon lesquelles la stratégie de l'inspection du travail est conforme aux définitions consacrées dans les instances portugaises tripartites de dialogue social (par exemple la Commission permanente du dialogue social du Conseil économique et social et le Conseil consultatif pour la promotion de la sécurité et de la santé au travail de l'ACT) inscrites dans les plans annuels d'activité publiés sur le site Web de l'ACT.

175. Le comité considère que la définition de la stratégie nationale de l'inspection du travail est un facteur important s'agissant de donner effet à la stratégie nationale en matière de SST.

176. A cet égard, le comité note que la stratégie de l'ACT pour 2013-2015 est publiée sur son site Web, et que cette stratégie précise les principaux objectifs de l'inspection du travail et analyse les points faibles ou les défis auxquels l'ACT est confrontée.

177. Pour ce qui est des allégations relatives à l'efficacité de la stratégie pour garantir la sécurité et la santé des travailleurs, le comité note que la stratégie de l'ACT pour 2013-2015 affirme que la réduction du nombre des accidents du travail est l'un des deux principaux objectifs stratégiques pour la période citée; qu'il y a eu des changements importants dans le nombre des accidents du travail et maladies professionnelles, puisque celui des accidents du travail a baissé entre 2008 et 2013⁶⁸ tandis que le nombre des cas de maladies professionnelles⁶⁹ a fluctué entre 2010 et 2013⁷⁰.

⁶⁸ Le dernier rapport annuel d'activité de l'ACT publié sur le site Web de l'ACT a trait à 2013 et ne contient pas de statistiques sur les accidents du travail pour 2012 et 2013.

⁶⁹ Les rapports annuels d'activité publiés sur le site Web de l'ACT ne concernent que les années 2011, 2012 et 2013. Le rapport annuel d'activité pour 2011 ne contient pas d'informations sur les cas de maladies professionnelles certifiés en 2008 et 2009.

⁷⁰ Les rapports annuels d'activité de l'ACT pour 2011-2013 montrent que le nombre des accidents du travail a diminué entre 2008 et 2011 (passant de 240 018 à 209 183), et que le nombre de cas de maladies professionnelles a fluctué entre 2010 et 2013 (il y a eu 2 598 cas en 2010, 4 088 en 2011, 2 727 en 2012 et 3 545 en 2013).

178. Le comité note en outre que le gouvernement a consenti des efforts pour assurer le fonctionnement efficace de l'inspection du travail en général et qu'il a pris des mesures pour atténuer la charge de travail des inspecteurs du travail (par exemple, l'évaluation des points forts et des points faibles de l'ACT dans le document de stratégie pour 2013-2015, la publication de nombreux outils sur le site Web de l'ACT visant à fournir des informations aux employeurs et aux travailleurs, la fourniture d'informations et de directives pour aider les inspecteurs du travail dans l'exercice de leurs fonctions, l'installation d'un nouveau programme informatique pour faciliter l'accès à l'information aux inspecteurs du travail pendant leurs visites d'inspection, la définition des intrants et des produits dans les plans annuels de l'inspection du travail en consultation avec les partenaires sociaux, etc.).
179. Cependant, l'ACT est confrontée à une pénurie de ressources humaines et matérielles et doit relever le défi que représente la nouvelle réduction des ressources disponibles du fait de la politique de réduction du personnel dans l'administration publique. D'autres points faibles ont été décelés, notamment l'absence d'incitations appropriées et l'inadéquation des compétences aux réalités actuelles.
180. Le comité encourage le gouvernement à poursuivre l'examen des questions spécifiques soulevées par le SIT, et précisées dans la stratégie de l'ACT pour 2013-2015, avec les partenaires sociaux dans les organes tripartites pertinents (concernant notamment les besoins de l'inspection du travail en termes de ressources humaines et matérielles, les possibilités de carrière et l'adaptation de la formation aux réalités actuelles). A cet égard, le comité invite le gouvernement, en consultation avec les partenaires sociaux, à identifier les besoins pour assurer l'application effective des dispositions légales concernant la sécurité et la santé au travail, et à déterminer les priorités en matière d'action.

IV. Recommandations du comité

181. *A la lumière des conclusions qui précèdent, le comité recommande au Conseil d'administration:*
- a) *d'approuver le présent rapport;*
 - b) *d'encourager le gouvernement, sur la base des conclusions figurant aux paragraphes 84, 94, 97, 111, 115, 118, 123, 126, 129, 134, 138, 140, 144, 146, 155, 156, 159, 165, 170 et 180, à prendre 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 (CEACR) du suivi des questions soulevées dans le présent rapport en ce qui concerne l'application 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;*

- d) de rendre public le présent rapport et de déclarer close la procédure engagée à la suite de la réclamation du Syndicat des inspecteurs du travail (SIT) alléguant l'inexécution par le Portugal 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 10 juin 2015

(Signé) R. Margiotta
Présidente

K. de Meester

K. Ross

Point appelant une décision: paragraphe 181