



Conseil d'administration

323^e session, Genève, 12-27 mars 2015

GB.323/INS/11/6

Section institutionnelle

INS

ONZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapport du Directeur général

Sixième rapport supplémentaire: Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par la République de Moldova de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par la Confédération nationale des syndicats de la République de Moldova (CNSM)

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1
II. Examen de la réclamation.....	2
A. Allégations de l'organisation plaignante	2
B. Réponse du gouvernement.....	3
C. Observations de l'organisation plaignante concernant les informations complémentaires fournies par le gouvernement	4
III. Conclusions du comité.....	5
A. Remarques préliminaires	5
B. Aperçu des dispositions légales pertinentes.....	5
i) Loi sur l'inspection du travail.....	6
ii) Loi sur le contrôle par l'Etat.....	6

C.	Examen de la conformité de la législation avec l'article 12 de la convention.....	7
i)	Autorisation de pénétrer librement dans les établissements	7
a)	Modification de la loi sur l'inspection du travail	7
b)	Loi sur le contrôle par l'Etat.....	7
c)	Prescriptions de la convention relatives à la possibilité d'effectuer librement des inspections.....	8
ii)	Visites inopinées.....	9
a)	Loi sur le contrôle par l'Etat.....	9
b)	Prescriptions de la convention relatives à la réalisation d'inspections inopinées	9
D.	Examen de la conformité de la législation avec l'article 16 de la convention.....	10
i)	Calendrier des inspections	11
a)	Loi sur le contrôle par l'Etat.....	11
b)	Prescriptions de l'article 16 de la convention.....	11
ii)	Epuisement des moyens de vérification avant la conduite d'une inspection.....	12
a)	Loi sur le contrôle par l'Etat.....	12
b)	Prescriptions de l'article 16 de la convention.....	12
E.	Examen des projets de modification de la loi sur le contrôle par l'Etat au regard des prescriptions de la convention	13
IV.	Recommandations du comité.....	14

I. Introduction

1. Dans une communication du 18 juin 2013, la Confédération nationale des syndicats de la République de Moldova (CNSM) a adressé au Bureau international du Travail, en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, une réclamation alléguant l'inexécution par le gouvernement de la République de Moldova de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947.
2. La convention n° 81 a été ratifiée par la République de Moldova le 12 août 1996 et est en vigueur dans le pays.
3. Les dispositions de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail relatives à la présentation des 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 de la République de Moldova 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 tripartite chargé de l'examiner. Le Conseil d'administration a nommé M^{me} Carmen Dumitriu (membre gouvernementale, Roumanie), M^{me} Lidija Horvatić (membre employeuse, Croatie) et M. Bogdan Iuliu Hossu (membre travailleur, Roumanie) membres du comité tripartite. Suite à l'élection des membres du Conseil d'administration, en juin 2014, M. Bogdan Iuliu Hossu a été remplacé par M^{me} Silvana Cappuccio (membre travailleuse, Italie).
7. Le gouvernement de la République de Moldova a fourni des informations en réponse à la réclamation le 11 novembre 2013 et le 16 juin 2014. Il a en outre fourni des informations complémentaires dans une communication du 8 août 2014. La CNSM a fait parvenir ses observations concernant ces informations complémentaires dans une communication du 13 octobre 2014.
8. Le comité s'est réuni les 19 et 24 mars 2015 pour examiner le cas et adopter son rapport.

II. Examen de la réclamation

A. Allégations de l'organisation plaignante

9. Dans une communication du 18 juin 2013, l'organisation plaignante allègue l'inexécution par le gouvernement de la République de Moldova de la convention n° 81, en indiquant que plusieurs dispositions de la loi n° 131 de 2012 sur le contrôle des activités des entreprises par l'Etat (loi sur le contrôle par l'Etat) sont incompatibles avec la convention n° 81, et notamment avec ses articles 12 et 16.
10. La CNSM indique que la loi n° 140-XV de 2001 sur l'inspection du travail (loi sur l'inspection du travail) établit le système d'inspection du travail et détermine ses objectifs et responsabilités, y compris les méthodes et procédures à suivre pour s'assurer du respect de la législation. La loi énonce les prérogatives des inspecteurs du travail, y compris le droit de se rendre librement, à toute heure du jour et de la nuit, sur les lieux de travail sans en aviser l'employeur. La CNSM fait aussi mention des dispositions du Code du travail de 2003 relatives à l'inspection du travail (figurant sous le titre XIII). Le syndicat affirme que la loi sur l'inspection du travail tout comme les dispositions concernant l'inspection du travail figurant dans le Code du travail sont conformes aux dispositions de la convention n° 81.
11. La CNSM déclare que, suite à l'adoption de la loi sur le contrôle par l'Etat en 2012, l'inspection du travail est désormais soumise aux dispositions de cette loi. Elle fournit un extrait de l'annexe de la loi, qui indique que l'inspection du travail d'Etat figure dans la liste des organes auxquels la loi s'applique. Elle allègue que le fait de soumettre l'inspection du travail aux dispositions de la loi sur le contrôle par l'Etat est contraire aux principes de la convention n° 81 et renvoie à ce sujet aux articles 3(g), 7(2) et (3), 14(1) et 18(1) de ladite loi.
12. La CNSM indique que l'article 3(g) de la loi sur le contrôle par l'Etat prévoit que les inspections sont effectuées uniquement si elles sont absolument nécessaires à l'exercice des fonctions de l'autorité chargée du contrôle et seulement une fois épuisés les autres moyens permettant de s'assurer du respect de la loi. L'article 7(2) dispose que l'autorité de surveillance (notamment l'inspection du travail) doit adresser une demande à l'organisme habilité à engager une procédure d'inspection (et à émettre un mandat d'inspection), avant de pouvoir procéder à une opération de contrôle. L'article 7(3) dispose que le mandat d'inspection sera délivré si l'inspection demandée est inscrite au calendrier des inspections de ladite autorité de surveillance ou si les conditions énoncées dans la loi en vue d'un contrôle inopiné sont réunies. L'article 14 de la loi prévoit que la même autorité de surveillance n'est pas autorisée à procéder à une inspection visant la même entité plus d'une fois par année civile. Enfin, l'article 18 de la loi prévoit que le préavis d'inspection doit être notifié à l'entité visée au moins cinq jours ouvrables avant l'inspection.
13. La CNSM affirme que ces dispositions ne sont pas conformes aux prescriptions de l'article 12 de la convention n° 81, car elles ne permettent pas aux inspecteurs du travail munis de pièces justificatives de leurs fonctions de pénétrer librement sans avertissement préalable dans tout établissement assujéti au contrôle de l'inspection ou de pénétrer de jour dans tous les locaux qu'ils peuvent avoir un motif raisonnable de supposer être assujétis au contrôle de l'inspection. La CNSM indique aussi que l'obligation de procéder à des inspections exclusivement conduites selon un calendrier et pas plus d'une fois par année civile est contraire à l'article 16 de la convention n° 81, qui prévoit 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.

14. La CNSM déclare aussi que, lors de l'élaboration de la loi sur le contrôle par l'Etat, elle a soumis, en décembre 2012, ses observations sur le projet de loi au gouvernement et a demandé que l'inspection du travail d'Etat soit exclue du champ d'application de la loi. La CNSM indique que cette proposition a été rejetée et que le gouvernement a répondu que l'objet de la loi était de prévenir les abus de la part des autorités compétentes dans l'exercice de leurs fonctions de contrôle. A cet égard, la CNSM annexe à sa réclamation plusieurs communications qu'elle a échangées avec le gouvernement ¹.
15. La CNSM mentionne aussi la proposition du gouvernement de modifier la loi sur l'inspection du travail ² afin de la mettre en conformité avec les dispositions de la loi sur le contrôle par l'Etat. L'objet de cet amendement était de supprimer l'article 11²(2) de la loi sur l'inspection du travail, qui prévoyait que l'inspecteur du travail pouvait, de sa propre initiative, effectuer un contrôle inopiné sans mandat d'inspection. La CNSM déclare, dans une lettre annexée à la réclamation qu'elle a envoyée au Premier ministre le 31 janvier 2013 ³, que l'amendement aurait pour effet d'interdire aux inspecteurs du travail d'effectuer des inspections inopinées sans mandat d'inspection et n'est donc pas conforme aux dispositions de l'article 12 de la convention.

B. Réponse du gouvernement

16. Dans une communication du 11 novembre 2013, le gouvernement a indiqué avoir invité des représentants de la CNSM, de l'inspection du travail de l'Etat, du ministère de la Santé et du syndicat des professionnels de la santé à une réunion de travail en novembre 2013 en vue d'examiner la plainte. Il a indiqué qu'à l'issue de la réunion, il avait engagé un processus en vue d'apporter des modifications à la loi sur le contrôle par l'Etat. Dans une communication du 16 juin 2014, le gouvernement a précisé qu'il élaborait des propositions de modification de la loi sur le contrôle par l'Etat. Ces modifications visaient à éviter les contradictions avec les lois sectorielles, notamment avec la loi sur l'inspection du travail, et à assurer la conformité aux dispositions de la convention n° 81.
17. En juillet 2014, le Bureau a envoyé au gouvernement une lettre dans laquelle il le priait de lui fournir des informations complémentaires sur les propositions de modification de la loi sur le contrôle par l'Etat. Dans une communication du 8 août 2014, le gouvernement a transmis une «première version» de ces modifications (projets de modification de la loi sur le contrôle par l'Etat).
18. Conformément aux projets de modification, un nouvel article 1(5) serait introduit dans la loi. Aux termes de cet article, la loi sur le contrôle par l'Etat ne serait pas «applicable si des caractéristiques inhérentes à certaines activités de contrôle par l'Etat du travail et de la sécurité et de la santé au travail en contredisent inévitablement les dispositions. Dans un tel cas, le contrôle dans ce domaine sera effectué conformément à la loi sur l'inspection du travail, compte tenu, dans la mesure du possible, des dispositions de la présente loi». L'article 14 de la loi sur le contrôle par l'Etat serait modifié et se lirait comme suit: «le même organe de contrôle n'a pas le droit de contrôler les mêmes entités plus d'une fois par

¹ Parmi les annexes de la réclamation de la CNSM figurent deux lettres envoyées par la CNSM au Premier ministre de la République de Moldova, le 14 décembre 2011 et le 31 janvier 2013 respectivement, de même que les réponses du gouvernement à ces deux lettres, qui émanent du ministère de l'Economie et sont datées du 30 décembre 2011 et du 8 février 2013.

² L'amendement à la loi sur l'inspection du travail a par la suite été adopté, en 2013, par la loi n° 139.

³ Annexe 5 de la réclamation.

année civile, sauf dans les cas prévus par la loi» (les changements proposés sont soulignés). L'article 18 de la loi serait complété par un paragraphe disposant que l'article 18(1), selon lequel la décision de mener une inspection doit être notifiée à l'entité concernée au moins cinq jours ouvrables avant l'inspection, «ne s'appliquerait pas dans les cas prévus par la loi». En ce qui concerne l'article 19, un nouvel article 19(2) serait ajouté à la loi (l'actuel article 19(2) devenant alors l'article 19(3)). Ce nouvel article prévoirait que l'autorité exerçant des fonctions de surveillance «peut effectuer des contrôles inopinés sans mener d'évaluation des risques dans certaines situations qui constituent une menace imminente évidente pour la santé et la vie, comme dans les situations où des citoyens ou organisations déposent une plainte ou une réclamation pour violation de ces droits». Le nouvel article 19(3) (anciennement article 19(2)) serait également modifié et disposerait qu'«aucun contrôle inopiné ne peut être effectué sur la base [d'informations non vérifiées et/ou] d'informations fournies par une source anonyme sauf dans les cas où ces informations font état d'une menace pour la santé ou la vie des personnes» (suppression proposée entre crochets et ajout proposé souligné).

19. Le gouvernement a indiqué qu'une version définitive des modifications serait soumise à une date ultérieure, à l'issue du dialogue en cours entre le ministère du Travail, de la Protection sociale et de la Famille et le ministère de l'Economie.

C. Observations de l'organisation plaignante concernant les informations complémentaires fournies par le gouvernement

20. Dans une communication du 13 octobre 2014, la CNSM déclare ne pas appuyer les projets de modification de la loi sur le contrôle par l'Etat, qui ne reflètent pas ses propositions. L'organisation plaignante indique que l'inspection du travail de l'Etat devrait être totalement exclue de l'application de la loi sur le contrôle par l'Etat. Elle affirme que plusieurs des termes employés dans les projets de modification, notamment «caractéristiques inhérentes» et «activités spécifiques», sont ambigus et ne devraient pas figurer dans un texte législatif.
21. En outre, les projets de modification ne rétablissent pas les dispositions qui avaient été supprimées de la loi sur l'inspection du travail conformément aux modifications de cette loi adoptées en 2013. A cet égard, la CNSM indique qu'il conviendrait de modifier à nouveau la loi sur l'inspection du travail afin de rétablir l'article 11²(2), qui autorisait les inspecteurs du travail à mener des inspections inopinées sans mandat d'inspection. De ce fait, la CNSM considère que les projets de modification doivent être améliorés.
22. La CNSM fait également référence à un autre projet de loi portant modification de la loi sur le contrôle par l'Etat (dont le syndicat n'a pas fourni de copie) que l'inspection du travail de l'Etat a contribué à déposer. Elle affirme que «l'exposé des motifs» de ce projet de loi indique que les employeurs se sont rendu compte que la loi sur le contrôle par l'Etat avait affaibli les capacités opérationnelles et de surveillance de l'inspection du travail de l'Etat, donnant ainsi lieu à une multiplication des violations de la législation relative au travail et à la sécurité et à la santé au travail, ce qui a porté atteinte aux droits des travailleurs, comme en témoigne l'augmentation du nombre d'accidents du travail et de plaintes et de réclamations émanant de travailleurs. En comparaison avec 2012, le nombre de réclamations déposées par des travailleurs a augmenté de 50 pour cent, et neuf accidents graves et dix accidents mortels supplémentaires ont eu lieu en 2013. L'«exposé des motifs» indique en outre que «si, en 2012, les inspections menées par l'Etat avaient permis de repérer plus d'un millier de travailleurs non déclarés, ce nombre est tombé à 287 en 2013» et que cela s'expliquait en partie par l'excès de formalités prévues par la loi sur le contrôle par l'Etat, qui rendait les contrôles bien moins efficaces.

III. Conclusions du comité

23. Le comité a fondé ses conclusions sur son examen des allégations de l'organisation plaignante, de la réponse et des informations complémentaires communiquées par le gouvernement et des observations formulées par l'organisation plaignante concernant ces informations complémentaires. Il a également tenu compte des renseignements fournis par le gouvernement dans ses rapports sur l'application des conventions ratifiées présentés au titre de l'article 22 de la Constitution de l'OIT (rapports au titre de l'article 22) et des observations du Comité d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR).

A. Remarques préliminaires

24. Le comité note que l'organisation plaignante affirme que l'application à l'inspection du travail de la loi n° 131 de 2012 sur le contrôle des activités des entreprises par l'Etat (loi sur le contrôle par l'Etat), ainsi que les modifications de la loi n° 140-XV de 2001 sur l'inspection du travail (loi sur l'inspection du travail) adoptées en 2013 par la loi n° 139, ne sont pas conformes aux prescriptions des articles 12 et 16 de la convention n° 81. Le comité note aussi que le gouvernement, dans ses communications, ne fait pas spécifiquement référence aux articles 12 et 16 de la convention, mais qu'il mentionne les projets de modification de la loi sur le contrôle par l'Etat qui devraient, selon lui, assurer la conformité aux dispositions de la convention n° 81.

25. Le comité rappelle que l'article 12(1) prévoit ce qui suit:

1. Les inspecteurs du travail munis de pièces justificatives de leurs fonctions seront autorisés:

- a) à pénétrer librement sans avertissement préalable à toute heure du jour et de la nuit dans tout établissement assujéti au contrôle de l'inspection;
- b) à pénétrer de jour dans tous les locaux qu'ils peuvent avoir un motif raisonnable de supposer être assujétis au contrôle de l'inspection; [...]

26. L'article 16 de la convention n° 81 énonce ce qui suit:

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

27. Le comité donnera en premier lieu un aperçu des dispositions législatives relatives à l'inspection du travail dans le pays (partie B), puis procédera à une analyse des dispositions législatives pertinentes en ce qui concerne les prescriptions de l'article 12 (partie C) et de l'article 16 (partie D) de la convention n° 81. Pour finir, il examinera les incidences que pourraient avoir les projets de modification de la loi sur le contrôle par l'Etat sur ce cadre législatif, à la lumière des prescriptions de la convention (partie E).

B. Aperçu des dispositions légales pertinentes

28. Le comité note que les questions soulevées par la CNSM concernent les articles 3(g), 7(2) et (3), 14(1) et 18(1) de la loi sur le contrôle par l'Etat, ainsi que l'article 11² de la loi sur l'inspection du travail.

i) Loi sur l'inspection du travail

29. Le comité note que la loi sur l'inspection du travail définit l'organisation, les objectifs et les responsabilités de l'inspection du travail de l'Etat. Il note en particulier que l'article 3 de la loi sur l'inspection du travail définit les tâches attribuées à l'inspection du travail, à savoir:

a) garantir l'application des dispositions légales et autres règlements concernant les conditions de travail et la protection des travailleurs; *b)* diffuser des informations sur les moyens les plus efficaces d'assurer le respect des dispositions légales; et *c)* informer le ministère du Travail, de la Protection sociale et de la Famille des difficultés liées à l'application de la législation du travail.

30. L'article 8 énonce les droits reconnus aux inspecteurs du travail dans l'exercice de leurs fonctions. L'alinéa *a)* de l'article 8(1) prévoit que, dans l'exercice de leurs fonctions, les inspecteurs du travail, sur présentation de leur badge, ont le droit:

d'accéder pleinement et librement, à toute heure du jour et de la nuit, aux lieux de travail et aux sites de production, sans en informer l'employeur au préalable.

31. L'article 11²(1) prévoit que:

le contrôle par l'Etat du respect des textes législatifs et autres textes normatifs dans le domaine de la sécurité et la santé au travail doit être effectué conformément à la décision et à l'ordonnance d'inspection émanant: *a)* du directeur de l'inspection du travail de l'Etat; *b)* du directeur adjoint de l'inspection du travail de l'Etat; *c)* du chef de l'inspection du travail territoriale; et *d)* du chef adjoint de l'inspection du travail territoriale.

32. Le comité note également que la loi sur l'inspection du travail a été modifiée en 2013, en application de la loi n° 139. Avant l'adoption de la loi n° 139, l'article 11²(1) de la loi était suivi de l'article 11²(2), qui disposait que des contrôles inopinés pouvaient être effectués à l'initiative d'un inspecteur du travail, sans mandat d'inspection. L'article 11²(2) a été supprimé en vertu de l'article 7 de la loi n° 139.

ii) Loi sur le contrôle par l'Etat

33. Le comité note que la loi sur le contrôle par l'Etat a été adoptée en 2012. Conformément à son article premier, ladite loi vise à renforcer le cadre juridique et institutionnel du contrôle par l'Etat des activités des entreprises et à établir les principes fondamentaux et les procédures à suivre en ce qui concerne ces contrôles. A cet égard, le comité note que, dans une lettre adressée à la CNSM en date du 30 décembre 2011 et annexée à la réclamation, le gouvernement a déclaré que la loi visait à prévenir les abus de pouvoir à l'égard des chefs d'entreprise dans le cadre des fonctions d'inspection exercées par l'Etat. Le comité note que la loi sur le contrôle par l'Etat s'applique aux activités de 33 organismes de l'Etat dont la liste figure dans l'annexe de la loi⁴. Il note que, conformément au paragraphe 27 de son annexe, la loi s'applique aux activités de l'inspection du travail de l'Etat.

⁴ Les 33 organismes auxquels s'appliquent les dispositions de la loi sur le contrôle par l'Etat sont notamment les autorités fiscales, le service des douanes, l'inspection pharmaceutique, la compagnie nationale d'assurance médicale, l'inspection des travaux de construction, l'agence pour le tourisme, l'agence de protection des consommateurs, l'agence nationale pour la sécurité des transports, l'agence pour l'inspection des ports, le centre national pour la protection des données personnelles et le conseil de la télévision et de la radio.

C. Examen de la conformité de la législation avec l'article 12 de la convention

34. Dans son examen de la conformité avec l'article 12 de la convention, le comité analysera les dispositions légales pertinentes afin de déterminer, en premier lieu: i) si les inspecteurs du travail munis de pièces justificatives de leurs fonctions sont autorisés à pénétrer librement dans tout établissement assujéti au contrôle de l'inspection ou à pénétrer de jour dans tous les locaux qu'ils peuvent avoir un motif raisonnable de supposer être assujéti au contrôle de l'inspection; puis ii) si les inspecteurs peuvent le faire sans avertissement préalable.

i) *Autorisation de pénétrer librement dans les établissements*

a) Modification de la loi sur l'inspection du travail

35. Le comité note que, selon les indications de la CNSM, les modifications apportées à la loi sur l'inspection du travail (en application de la loi n° 139 de 2013) ne sont pas conformes à l'article 12 de la convention. La CNSM affirme que ces modifications relatives à l'article 11² de la loi sur l'inspection du travail ont été apportées en vue de faire concorder cette loi avec la loi sur le contrôle par l'Etat.

36. Le comité note que l'article 7 de la loi n° 139 prévoit la suppression de l'article 11²(2) de la loi sur l'inspection du travail, en vertu duquel l'inspecteur du travail pouvait, de sa propre initiative, effectuer un contrôle inopiné sans mandat d'inspection.

37. A cet égard, le comité note que la modification de l'article 11² de la loi sur l'inspection du travail supprime la possibilité, pour les inspecteurs du travail, d'effectuer un contrôle inopiné de leur propre initiative et sans mandat d'inspection.

b) Loi sur le contrôle par l'Etat

38. Le comité prend note de l'allégation formulée par la CNSM selon laquelle la loi sur le contrôle par l'Etat n'est pas conforme à l'article 12 de la convention n° 81, car elle n'autorise pas les inspecteurs du travail munis de pièces justificatives de leurs fonctions à pénétrer librement dans tout établissement assujéti au contrôle de l'inspection.

39. A cet égard, le comité note qu'aux termes de l'article 7(1) de la loi sur le contrôle par l'Etat:

le mandat d'inspection est délivré par l'organe de contrôle à l'autorité exerçant des fonctions de surveillance.

40. L'article 7(2) de la loi dispose que:

l'autorité exerçant des fonctions de surveillance doit adresser une demande à l'organe habilité à engager une procédure d'inspection (et à émettre un mandat d'inspection) avant de pouvoir procéder à une opération de contrôle.

41. L'article 7(3) prévoit que:

le mandat d'inspection est délivré si l'inspection demandée est inscrite au calendrier des inspections de l'autorité exerçant des fonctions de surveillance ou si les conditions relatives aux contrôles inopinés énoncées dans la loi sont réunies.

42. A cet égard, le comité note que, d'après l'article 2 de la loi sur le contrôle par l'Etat, une «autorité exerçant des fonctions de surveillance» s'entend d'un organe chargé de s'assurer de l'application de la législation et de la conformité dans son domaine de compétence, doté d'un pouvoir de contrôle (prévu par la législation), mais non habilité à engager une procédure d'inspection ou à délivrer un mandat d'inspection. L'article 2 définit également le mandat d'inspection comme l'acte administratif en vertu duquel l'organe de contrôle autorise l'autorité exerçant des fonctions de surveillance à procéder à une opération de contrôle. Conformément au paragraphe 27 de l'annexe de la loi, l'inspection du travail de l'Etat constitue une autorité exerçant des fonctions de surveillance.
43. Le comité relève donc que, en vertu de l'article 7 de la loi sur le contrôle par l'Etat, l'inspection du travail doit demander un mandat d'inspection avant de pouvoir procéder à une inspection.
- c) Prescriptions de la convention relatives à la possibilité d'effectuer librement des inspections
44. Le comité rappelle que la CEACR, dans son étude d'ensemble de 2006, a examiné diverses restrictions à la liberté d'initiative des inspecteurs, y compris l'obligation d'obtenir une autorisation formelle délivrée par une autorité supérieure. A cet égard, la CEACR a indiqué que les diverses restrictions imposées par la législation ou la pratique au droit des inspecteurs d'entrer dans les lieux de travail ne pouvaient que contrarier la poursuite des objectifs assignés à l'inspection du travail par les conventions se rapportant à cette question et a exhorté les pays concernés à prendre les mesures nécessaires pour supprimer ces restrictions⁵.
45. Le comité considère que, en conséquence de l'application de l'article 7(3) de la loi sur le contrôle par l'Etat et de la suppression de l'article 11²(2) de la loi sur l'inspection du travail, les inspecteurs du travail ne sont pas libres d'effectuer une inspection de leur propre initiative, dans tous les cas, y compris dans des situations où ils ont des raisons de croire qu'un établissement ne respecte pas les dispositions légales. Le comité considère qu'il pourrait être difficile d'assurer la protection des travailleurs (l'objectif premier de l'inspection du travail) si les inspecteurs du travail ne sont pas en mesure d'intervenir de leur propre initiative. Il estime que l'obligation d'obtenir une autorisation préalable (dans le cas présent, un mandat d'inspection) pour pouvoir réaliser une inspection, dans tous les cas, constitue une restriction au droit des inspecteurs d'effectuer une inspection de leur propre initiative
46. Le comité constate donc que, contrairement à ce qui est prévu aux alinéas a) et b) du paragraphe 1 de l'article 12 de la convention, le cadre juridique ne permet aux inspecteurs ni de pénétrer librement, à toute heure du jour ou de la nuit, dans tout établissement assujéti au contrôle de l'inspection ni de pénétrer de jour dans tous les locaux qu'ils peuvent avoir un motif raisonnable de supposer être assujétis au contrôle de l'inspection.
47. ***Par conséquent, le comité considère que l'obligation d'obtenir une autorisation préalable pour pouvoir effectuer une inspection dans tous les cas, conformément à l'article 7 de la loi sur le contrôle par l'Etat et par suite de la suppression de l'article 11²(2) de la loi sur l'inspection du travail, constitue une restriction à la liberté d'initiative des inspecteurs pour la conduite d'une inspection, y compris lorsqu'ils ont des raisons de croire qu'un établissement ne respecte pas les***

⁵ BIT: Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1 B), Conférence internationale du Travail, 95^e session, Genève, 2006, paragr. 265 et 266.

dispositions légales. En conséquence, il estime que cette restriction n'est pas compatible avec l'article 12, paragraphe 1 a) et b), de la convention.

ii) Visites inopinées

a) Loi sur le contrôle par l'Etat

48. Le comité note que, d'après la CNSM, l'article 18 de la loi sur le contrôle par l'Etat est incompatible avec la convention n° 81.

49. A cet égard, le comité note que, conformément à l'article 18(1) de la loi sur le contrôle par l'Etat, la décision d'effectuer une inspection doit être communiquée à l'entité soumise à inspection au moins cinq jours ouvrables avant la réalisation de l'inspection. L'article 18(2) dispose que l'article 18(1) ne s'applique pas dans le cas d'une inspection inopinée effectuée en vertu de l'article 19 de la loi.

50. Le comité constate que l'article 19 de la loi sur le contrôle par l'Etat prévoit que, dans certaines circonstances, l'autorité exerçant des fonctions de surveillance peut décider, sur la base d'une évaluation des risques, d'effectuer une inspection inopinée, quel que soit le calendrier des inspections établi. Conformément à l'article 19(1) de la loi, des inspections inopinées peuvent être effectuées dans les cas suivants: i) inspections de suivi (si cela est nécessaire pour vérifier que les recommandations formulées à l'issue d'une inspection menée antérieurement ont été mises en œuvre); ii) si des renseignements fiables (étayés par des éléments de preuve) font état d'une violation de la législation ou d'une situation d'urgence qui comporte un risque imminent pour la vie et/ou les biens des personnes ou qui menace de causer à l'environnement des dommages d'un montant supérieur à une certaine valeur monétaire; iii) si l'entité concernée n'a pas fourni les renseignements requis conformément aux dispositions relatives à l'obligation de présenter des rapports; iv) s'il est nécessaire de vérifier les renseignements reçus au cours d'une autre opération de contrôle visant un entrepreneur avec lequel l'entité soumise à inspection a des relations économiques, et seulement s'il n'existe aucun autre moyen d'obtenir ces renseignements et à condition que ceux-ci soient d'une importance capitale pour la réalisation des objectifs de l'inspection; et v) dans le cas d'une demande de contrôle formulée par l'entité soumise à inspection. L'article 19(2) dispose que des contrôles inopinés ne peuvent être effectués sur la base de renseignements non vérifiés et/ou de renseignements provenant de sources anonymes. L'article 19(3) prévoit que des contrôles inopinés ne peuvent être effectués si l'autorité exerçant des fonctions de surveillance a d'autres moyens d'obtenir directement ou indirectement les renseignements nécessaires. Le comité constate donc que l'article 19 de la loi sur le contrôle par l'Etat autorise les inspecteurs à effectuer des inspections inopinées dans un nombre limité de cas.

b) Prescriptions de la convention relatives à la réalisation d'inspections inopinées

51. Le comité note que, comme il ressort des travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption de la convention, la première garantie du droit de libre entrée dans les établissements est que les inspecteurs, dûment habilités, puissent exercer ce droit sans avertissement préalable. Le rapport indique également que:

[...] seule une visite imprévue permet à l'agent de contrôle de surprendre en quelque sorte sur le vif l'état véritable des conditions de travail et d'exploitation d'une entreprise. En effet, si l'inspecteur était tenu d'avertir à l'avance l'employeur de sa visite, celui-ci serait en mesure de faire disparaître toute trace d'une infraction éventuelle. Or, une semblable obligation irait à l'encontre de l'esprit même de la législation sociale, qui exige naturellement, de la part de tous, une application constamment conforme à ses prescriptions. De plus, des

visites inattendues sont seules propres à donner aux intéressés l'assurance, ou l'appréhension, que le contrôle s'exerce de façon constante même si – en raison de la pénurie du personnel de contrôle – il ne peut effectivement avoir lieu qu'à des intervalles très espacés. L'imprévu de la visite compense donc, dans une certaine mesure, sa rareté⁶.

52. Par ailleurs, se référant au paragraphe 267 de l'étude d'ensemble de 2006 de la CEACR, le comité souhaite rappeler que, si la convention n° 81 prescrit que les inspecteurs devraient être autorisés à pénétrer sans avertissement préalable sur les lieux de travail, elle n'interdit pas pour autant que, dans tous les cas où les inspecteurs l'estiment utile ou nécessaire, l'employeur ou son représentant soit informé de la programmation et de l'objet de la visite. A cet égard, le comité prend note de ce qu'indique la CEACR, à savoir que la pratique combinant des visites inopinées et des visites annoncées peut s'avérer efficace⁷.
53. Le comité constate que les articles 18 et 19 de la loi sur le contrôle par l'Etat prévoient la réalisation de visites avec et sans avertissement préalable. Toutefois, il fait observer que les visites inopinées ne peuvent être effectuées que dans un petit nombre de cas. A cet égard, il note que l'article 19(1) semble limiter la possibilité, pour les inspecteurs, de mener des visites inopinées et que l'article 19(2) empêche en particulier la réalisation de visites d'inspection inopinées à la suite de plaintes anonymes.
54. Le comité estime que la décision sur la question de savoir si une visite devrait être effectuée avec ou sans avertissement devrait se fonder uniquement sur ce qui paraît le mieux à même d'assurer un contrôle efficace de l'application des dispositions légales par les inspecteurs du travail.
55. *Rappelant l'importance de donner aux inspecteurs du travail tous pouvoirs pour effectuer des visites sans avertissement préalable afin de garantir une surveillance efficace, le comité considère que les restrictions à la réalisation d'inspections inopinées prévues aux articles 18 et 19 de la loi sur le contrôle par l'Etat sont incompatibles avec les prescriptions énoncées aux alinéas a) et b) de l'article 12, paragraphe 1, de la convention, qui autorisent les inspecteurs du travail à effectuer des inspections sans en avertir l'employeur au préalable.*

D. Examen de la conformité de la législation avec l'article 16 de la convention

56. S'agissant de l'application de cet article, le comité note l'affirmation de la CNSM selon laquelle la loi sur le contrôle par l'Etat, en limitant les inspections à un calendrier prévoyant une inspection au maximum par entité et par année civile (article 14(1)), est contraire à l'article 16 de la convention. Il note également que la CNSM se réfère à l'article 3 (g), qui dispose qu'une inspection ne devrait être effectuée qu'après épuisement des autres moyens de vérification.

⁶ *Organisation de l'inspection du travail dans les établissements industriels et commerciaux*, Rapport préliminaire, Conférence internationale du Travail, 26^e session, Genève, 1940, p. 118.

⁷ BIT: Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Rapport III (Partie 1 B), Conférence internationale du Travail, 95^e session, Genève, 2006.

i) Calendrier des inspections**a) Loi sur le contrôle par l'Etat**

57. Le comité note que, en ce qui concerne la périodicité des inspections programmées, l'article 14(1) de la loi sur le contrôle par l'Etat énonce qu'un même organe de contrôle n'est pas autorisé à inspecter une même entité plus d'une fois par année civile. Cependant, le paragraphe 2 de ce même article précise que le paragraphe 1 ne s'applique ni aux visites d'inspection inopinées menées conformément aux dispositions de la loi relatives aux inspections inopinées, ni aux visites de suivi⁸. A cet égard, le comité note que l'article 19 régit la conduite d'inspections inopinées et dispose que de telles visites d'inspection sont effectuées indépendamment du calendrier des inspections établi. Il relève par conséquent que, en vertu de la loi, les notions d'inspection inopinée et d'inspection non programmée sont équivalentes.

58. En ce qui concerne le calendrier des inspections, il est stipulé aux paragraphes 1 à 3 de l'article 15 de la loi sur le contrôle par l'Etat que chaque autorité exerçant des fonctions de surveillance élabore un calendrier trimestriel pour les inspections, lequel est approuvé par l'organe qui supervise les inspections et publié sur le site Web du registre de contrôle de l'Etat. En vertu de l'article 15(4), les organes de surveillance ne sont pas autorisés à modifier ce calendrier ou à effectuer une inspection qui n'y figure pas. L'article 16 prévoit que le calendrier des inspections doit être élaboré sur la base de plusieurs critères, notamment: le degré de dangerosité des activités de l'entité soumise à l'inspection; le nombre d'employés; les qualifications des employés; le volume de la production; le nombre de violations décelées lors d'inspections précédentes; la présence d'éléments fiables et vérifiés indiquant d'éventuelles violations ou des activités suspectes; la nature des activités de l'entité concernée; et la date de la dernière inspection.

b) Prescriptions de l'article 16 de la convention

59. Le comité constate que les critères utilisés pour l'élaboration du calendrier des inspections semblent englober plusieurs éléments importants dont il convient de tenir compte pour la planification des inspections. A cet égard, le comité estime que les plans d'inspection peuvent être utiles aux services d'inspection du travail en vue d'optimiser leur efficacité, d'établir leurs priorités et de mieux répartir leurs ressources. Toutefois, de tels plans d'inspection ne devraient pas empêcher qu'un nombre suffisant d'inspections inopinées et d'inspections non programmées soit réalisées à la suite de plaintes ou d'autres rapports pour garantir l'application effective des dispositions législatives applicables.

60. S'agissant du nombre de visites inopinées et de visites non programmées pouvant être effectuées, le comité rappelle que l'article 19 de la loi sur le contrôle par l'Etat énonce les critères spécifiques et les limites s'y rapportant. Il constate que, en lien avec les paragraphes 50 et 55 ci-dessus, les critères relatifs à de telles visites semblent très stricts et ne permettent pas d'en effectuer à la suite d'une plainte anonyme ou sur la base de renseignements non vérifiés. Par conséquent, si le comité reconnaît les avantages d'un système qui combine des inspections programmées et des visites inopinées ou non programmées, il fait observer que les limites imposées à la réalisation de visites non programmées, conjuguées aux restrictions relatives au nombre d'inspections programmées autorisées, pourraient constituer un obstacle à la réalisation des visites d'inspection nécessaires pour garantir l'application effective des dispositions applicables.

⁸ L'article 14(3) de la loi sur le contrôle par l'Etat précise également que le paragraphe 1 de l'article 14 ne s'applique pas en cas de restructuration ou de liquidation de l'entité soumise au contrôle.

61. *Le comité estime que la conduite de visites d'inspection selon un calendrier n'est pas incompatible avec l'article 16 de la convention, à condition que ce calendrier n'empêche pas la réalisation d'un nombre suffisant de visites non programmées. Il estime aussi que les limites particulières relatives aux inspections non programmées telles qu'énoncées à l'article 19 de la loi sur le contrôle par l'Etat empêchent que des inspections soient effectuées aussi souvent et aussi soigneusement qu'il est nécessaire pour assurer l'application effective des dispositions légales en question.*

ii) Epuisement des moyens de vérification avant la conduite d'une inspection

a) Loi sur le contrôle par l'Etat

62. Le comité note que l'article 3 de la loi sur le contrôle par l'Etat énonce 12 principes fondamentaux en ce qui concerne les inspections, y compris le fait que celles-ci ne doivent être effectuées qu'à condition d'être absolument nécessaires à l'exercice des fonctions de l'autorité chargée du contrôle, et uniquement si les autres moyens permettant de s'assurer du respect de la législation ont été épuisés (article 3(g))⁹.

b) Prescriptions de l'article 16 de la convention

63. Le comité note que, comme il est ressorti des travaux préparatoires en vue de l'adoption de la convention:

[i]l faut [...] que [les visites d'inspection] soient suffisamment fréquentes et que l'action de l'inspecteur ait un caractère de continuité. La visite, même lorsqu'elle n'est suivie d'aucune constatation ni injonction, a néanmoins son efficacité. Elle donne à l'inspecteur l'occasion d'exercer l'action préventive et de remplir son rôle d'éducateur et de conseiller. Par contre, la rareté des visites peut, en diminuant les risques de répression, inciter les employeurs à contrevenir aux lois¹⁰.

Le comité rappelle que la convention vise à assurer l'application effective des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs, et que c'est cet objectif qui devrait motiver au premier chef la décision d'effectuer ou non une inspection.

64. *Le comité estime par conséquent que le fait que les autres moyens de vérification du respect des dispositions doivent avoir été épuisés avant la conduite d'une inspection, conformément à l'article 3(g) de la loi sur le contrôle par l'Etat, ne semble pas compatible avec le principe énoncé à l'article 16 de la convention.*

⁹ Les autres principes énoncés à l'article 3 de la loi sur le contrôle par l'Etat sont les suivants: prévention des violations de la législation par la fourniture de conseils en vue des inspections; objectivité et impartialité; contrôles effectués sur la base d'une analyse des risques; présomption de respect des dispositions par l'entité soumise à l'inspection; transparence réglementaire: inspections conformes au mandat conféré; proportionnalité: respect de la durée des inspections; consignation de toutes les actions et de toutes les inspections effectuées; droit de faire appel d'une décision et droit à indemnisation en cas de dommage; interdiction, pour les inspecteurs, d'avoir un intérêt particulier dans les contrôles; prévention des dommages qui pourraient être occasionnés à l'entité soumise à l'inspection ou de la suspension des activités de celle-ci.

¹⁰ *L'organisation de l'inspection du travail dans les établissements industriels et commerciaux*, Rapport préliminaire, Conférence internationale du Travail, 26^e session, Genève, 1940, p. 235.

E. Examen des projets de modification de la loi sur le contrôle par l'Etat au regard des prescriptions de la convention

65. Le comité note que, à la suite de la réclamation présentée par la CNSM, le gouvernement a élaboré des projets de modification de la loi sur le contrôle par l'Etat, qu'il a présentés de façon concise dans sa communication datée du 8 août 2014. Le comité relève que le gouvernement a indiqué que ces projets de modification constituaient une première ébauche et que des versions finales de ces projets seraient présentées ultérieurement. Il relève également que la CNSM n'appuie pas ces projets de modification, estimant qu'ils doivent être améliorés.
66. S'agissant du contenu des projets de modification, le comité se réfère au paragraphe 18 ci-dessus, qui présente les modifications spécifiques qu'il est proposé d'apporter à la loi. Il note que ces modifications concernent plusieurs des questions recensées plus haut par rapport au cadre juridique, en particulier les questions suivantes: le champ d'application de la loi sur le contrôle par l'Etat (article 1(5)), la fréquence des inspections (article 14), l'annonce préalable de la conduite d'une inspection (article 18) et la possibilité d'effectuer des inspections inopinées (article 19). Il note aussi que les projets de modification ne concernent pas les dispositions de la législation nationale qui prévoient la délivrance d'un mandat avec la conduite d'une inspection ¹¹.
67. Pour ce qui est du champ d'application de la loi, le comité rappelle que les projets de modification visent à ajouter un nouvel article 1(5) à la loi sur le contrôle par l'Etat prévoyant que ladite loi ne serait pas «applicable si des caractéristiques inhérentes à certaines activités du contrôle par l'Etat du travail et de la sécurité et de la santé au travail en contredisent inévitablement les dispositions. Dans un tel cas, le contrôle dans ce domaine sera effectué conformément à la loi sur l'inspection du travail, compte tenu, dans la mesure du possible, des dispositions de la présente loi.» Le comité constate que les projets de modification ne définissent pas ce qui constitue une «caractéristique inhérente» des activités des services d'inspection du travail de l'Etat. Il estime par conséquent que, du fait du manque de clarté de la notion de «caractéristique intrinsèque», il serait difficile, en cas de contradiction, de déterminer les cas où la loi sur l'inspection du travail s'appliquerait en lieu et place de la loi sur le contrôle par l'Etat.
68. En ce qui concerne la fréquence des inspections, le comité note que, en vertu des projets de modification, l'article 14 de la loi sur le contrôle par l'Etat serait modifié de la manière suivante: «le même organe de contrôle n'a pas le droit de contrôler les mêmes entités plus d'une fois par année civile, sauf dans les cas prévus par la loi» (les changements proposés sont soulignés). Se référant à la conclusion qu'il a formulée au paragraphe 61 ci-dessus, le comité constate que la législation en vigueur ne semble pas préciser quels sont les «cas» spécifiques pour lesquels des inspections pourraient avoir lieu plus d'une fois par an.
69. Concernant l'annonce préalable des inspections, le comité note que les projets de modification compléteraient l'article 18 de la loi de manière à disposer que l'article 18(1), selon lequel la décision de mener une inspection doit être notifiée à l'entité concernée au moins cinq jours ouvrables avant l'inspection, «ne s'appliquerait pas dans les cas prévus par la loi». Se référant à la conclusion qu'il a formulée au paragraphe 55 ci-dessus, le comité constate que la législation en vigueur ne semble pas préciser non plus quels sont les «cas» spécifiques pour lesquels un préavis de cinq jours ne serait pas nécessaire avant la conduite d'une inspection.

¹¹ Article 7 de la loi sur le contrôle par l'Etat et article 11² de la loi sur l'inspection du travail, selon modification.

70. Quant à la possibilité d'effectuer des inspections inopinées, le comité rappelle que, en vertu des projets de modification, l'article 19 de la loi serait modifié de manière à énoncer que l'autorité exerçant des fonctions de surveillance «peut effectuer des contrôles inopinés sans mener d'évaluation des risques dans certaines situations qui constituent une menace imminente évidente pour la santé et la vie, comme dans les situations où des citoyens ou organisations déposent une plainte ou une réclamation pour violation de ces droits». L'article 19(3) (anciennement article 19(2)) serait également modifié comme suit: «aucun contrôle inopiné ne peut être effectué sur la base [d'informations non vérifiées et/ou] d'informations fournies par une source anonyme sauf dans les cas où ces informations font état d'une menace pour la santé ou la vie des personnes» (suppression proposée entre crochets et ajout proposé souligné). Le comité note que la modification proposée de l'article 19 de la loi sur le contrôle par l'Etat élargirait de façon marginale les situations où des visites sans préavis pourraient être effectuées par les inspecteurs du travail. Néanmoins, au regard du paragraphe 55 ci-dessus, il constate que les cas où des visites d'inspection inopinées pourraient être effectuées restent limités et ne permettraient la conduite de telles inspections à la suite d'une plainte anonyme que si le plaignant invoque la mise en danger de la vie ou de la santé d'une personne.

71. *Le comité estime par conséquent que les projets de modification tels qu'ils sont actuellement libellés ne régleraient pas les questions évoquées aux paragraphes 47, 55, 61 et 64 ci-dessus concernant l'application des articles 12 et 16 de la convention. Prenant note de l'indication du gouvernement selon laquelle les projets de modification sont une première ébauche, le comité invite le gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour poursuivre la discussion de ces questions avec les partenaires sociaux au niveau national en vue de mettre la législation nationale en conformité avec la convention. Il encourage également le gouvernement à étudier la possibilité de faire appel à une assistance technique du BIT lorsque ces projets de modification seront élaborés plus avant.*

IV. Recommandations du comité

72. *A la lumière des conclusions qui précèdent, le comité recommande au Conseil d'administration:*

- a) *d'approuver le présent rapport;*
- b) *d'inviter le gouvernement, sur la base des conclusions figurant aux paragraphes 47, 55, 61, 64 et 71, à prendre sans retard les mesures nécessaires pour garantir la mise en œuvre effective des dispositions des articles 12 et 16 de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947;*
- c) *d'encourager le gouvernement à étudier la possibilité de faire appel à une assistance technique du BIT, notamment lorsque les projets de modification de la loi n° 131 de 2012 sur le contrôle des activités des entreprises par l'Etat seront élaborés plus avant;*
- d) *de confier à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations le suivi des questions soulevées dans le présent rapport en ce qui concerne l'application des articles 12 et 16 de la convention n° 81;*

- e) de rendre public le présent rapport et de déclarer close la procédure engagée à la suite de la réclamation de la Confédération nationale des syndicats de la République de Moldova (CNSM) alléguant l'inexécution par le gouvernement de la République de Moldova de la convention n° 81.*

Genève, le 24 mars 2015

(Signé) C. Dumitriu
Présidente

L. Horvatić

S. Cappuccio