

Nouvelles normes de l'OIT sur le travail décent pour les travailleurs domestiques: résumé des débats

Manuela TOMEI et Patrick BELSER*

Résumé. Des millions de domestiques dans le monde sont exclus des législations nationales, car ils travaillent au domicile de particuliers avec une relation de travail atypique. Ils sont vulnérables à l'exploitation et aux abus – souvent surmenés, sous-payés et victimes de violence. Adoptée par l'OIT en juin 2011, la convention (n° 189) et la recommandation (n° 201) sur les travailleuses et travailleurs domestiques concrétisent la volonté des gouvernements et des organisations d'employeurs et de travailleurs de remédier à cette situation. Associés aux travaux et aux négociations tripartites qui ont conduit à leur adoption, les auteurs passent en revue le contenu des deux instruments et les débats préparatoires.

Les travailleurs domestiques sont souvent privés des protections que confère le droit du travail, parce qu'ils sont employés au domicile de ménages, plutôt que dans des lieux tels que des usines ou des bureaux. Par conséquent, ils ont souvent de mauvaises conditions de travail et sont exposés à diverses formes d'abus de la part d'employeurs peu scrupuleux. De nombreux travailleurs domestiques qui vivent 24 heures sur 24 chez leur employeur pâtissent d'heures

* Programme des conditions de travail et d'emploi, BIT. Le présent article est tiré des rapports de la Commission des travailleurs domestiques de la Conférence internationale du Travail, qui s'est tenue en juin 2010 et en juin 2011. Rédigé par Patrick Belser et John Myers sur la base des contributions détaillées de Laura Addati, Lawrence Egulu, Amelita King-Dejardin, Malte Luebker, Susanna Walder et Erlen Wubs, les deux rapports ont également bénéficié des corrections et conseils de Sangheon Lee (Représentant adjoint du Secrétaire général de la Conférence), et Martin Oelz, conseiller technique auprès de la Représentante du Secrétaire général de la Conférence (Manuela Tomei). Les rapports sont disponibles à l'adresse <www.ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/pr/WCMS_141770/lang--fr/index.htm> et <www.ilo.org/ilc/ILCSessions/100thSession/reports/provisional-records/WCMS_157696/lang--fr/in dex.htm>.

Les articles paraissant dans la *BIT*, de même que les désignations territoriales utilisées, n'engagent que les auteurs et leur publication ne signifie pas que le BIT souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

de travail terriblement longues, de repos insuffisant et de maigres salaires. Inversement, les travailleurs domestiques à temps partiel – qui travaillent pour plusieurs employeurs ou ménages en consacrant quelques heures par semaine à chacun d’entre eux – peuvent souffrir du sous-emploi, avec des heures de travail irrégulières, de longs trajets domicile-travail et des revenus maigres et précaires. Les travailleurs domestiques migrants ont à craindre particulièrement les agences d’emploi privées peu scrupuleuses, dont certaines leur font payer des honoraires exorbitants, les mettant ainsi dans une situation de servitude pour dettes ou de travail forcé, et qui parfois sèment la confusion quant à savoir qui est réellement l’employeur. On a également rapporté des cas de confiscation de papiers d’identité du travailleur domestique.

Outre un traitement, un salaire et une durée de travail décents, les travailleurs domestiques revendiquent une meilleure couverture sociale, afin de pouvoir bénéficier – de même que les autres travailleurs – des systèmes de pensions, des allocations chômage ou du congé maternité.

En juin 2011, lors de la 100^e session de la Conférence internationale du Travail, l’OIT a adopté une convention historique, complétée par une recommandation, afin de protéger les droits des travailleurs domestiques¹. Cette percée décisive représente l’aboutissement de nombreuses années de débat : une première réunion d’experts sur le sujet s’était tenue au BIT en 1951. Elle marque aussi le développement des normes de l’OIT dans un secteur de l’économie qui est très peu réglementé et protégé, et où travaillent de nombreuses femmes. Selon de récentes estimations de l’OIT, il y a 43,6 millions de femmes domestiques dans le monde, ce qui représente quelque 83 pour cent de l’emploi domestique total². L’OIT a commencé à s’intéresser aux préoccupations liées à l’augmentation de l’emploi hautement féminisé, précaire et à faible salaire au milieu des années 1990, avec l’adoption de la convention (n° 175) sur le travail à temps partiel, 1994, et la convention (n° 177) sur le travail à domicile, 1996. Mais, ces dernières années, l’intérêt porté au travail décent pour tous les travailleurs inscrit dans l’Agenda du travail décent de l’Organisation a accentué ces préoccupations.

La convention (n° 189) sur les travailleuses et les travailleurs domestiques, 2011, est un traité international juridiquement contraignant ouvert à la ratification des Etats Membres, alors que sa recommandation (n° 201) est un instrument non contraignant qui complète la convention en donnant des orientations plus détaillées sur sa mise en application. Toutes deux sont basées sur les principes clés selon lesquels les travailleurs domestiques méritent une protection et des droits qui ne soient pas moins favorables que ceux dont jouissent les autres travailleurs (articles 6, 10 et 14) et des mesures effectives doivent être prises pour

¹ Le texte intégral de la convention (n° 189) sur les travailleuses et les travailleurs domestiques, 2011, ainsi que celui de la recommandation (n° 201) sur les travailleuses et les travailleurs domestiques, 2011, sont reproduits dans la rubrique «Documents et communiqués» de ce numéro de la *Revue internationale du Travail*.

² Voir Yamila Simonovsky et Malte Luebker: *Travail domestique, note d’information n° 4: Estimations mondiales et régionales concernant les travailleurs domestiques* (Genève BIT), disponible à l’adresse <www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2011/111B09_169_fren.pdf> [consulté le 6 octobre 2011].

leur assurer ces droits, y compris les protéger contre toutes les formes d'abus, de harcèlement et de violence (article 5). Le but de cette disposition est de contribuer progressivement à l'élimination de l'exploitation des travailleurs domestiques et de la discrimination dont ils sont victimes.

Les deux instruments mettent en évidence que, pour les travailleurs domestiques, la concrétisation du travail décent demande une intervention à divers niveaux de la gouvernance, ce qui implique des institutions très diverses. En effet, le travail domestique comprend une dimension à la fois locale et internationale: il est effectué par des travailleurs isolés au domicile privé des employeurs, et il concerne des millions de femmes dans le monde qui quittent leurs familles et migrent vers d'autres pays pour effectuer des tâches ménagères chez d'autres personnes et prendre soin des enfants ou de personnes âgées. En conséquence, les nouveaux instruments de l'OIT proposent une combinaison de mesures allant des accords bilatéraux – contre les abus des agences d'emploi transnationales tant dans les pays d'origine que dans les pays destinataires – à l'établissement de lieux d'hébergement sûrs pour les travailleurs domestiques qui sont victimes d'abus de la part des gouvernements.

Tout en s'appuyant sur les dispositions de la convention, la recommandation aborde aussi des questions non couvertes par la convention, telles que la conciliation entre travail et vie familiale ou les programmes de perfectionnement professionnel pour les travailleurs domestiques. Bien que la recommandation soit censée être lue avec la convention, le présent article portera principalement sur cette dernière.

Une convention complétée par une recommandation

Les gouvernements et les organisations de travailleurs et d'employeurs représentés à la Conférence internationale du Travail (CIT) ont finalement trouvé un accord pour adopter à la fois une convention et une recommandation, mais seulement après de longues négociations. Au début de la première discussion, lors de la 99^e session de la CIT en 2010, le groupe des employeurs s'est opposé à l'adoption d'une convention au motif que plusieurs normes de l'OIT déjà en vigueur pouvaient s'appliquer aux travailleurs domestiques, et qu'une recommandation serait suffisante pour donner des directives sur la façon dont ces normes pourraient être appliquées. Au contraire, le groupe des travailleurs a considéré que les travailleurs domestiques bénéficiaient d'une très faible protection avec les normes existantes et qu'une convention était nécessaire pour réparer cet «oubli historique». Cette divergence de vues a rapidement amené la commission à voter, ce qui a révélé qu'au moins 80 pour cent des gouvernements représentés dans la salle à ce moment là étaient en faveur de l'adoption d'une convention *et* d'une recommandation³.

³ Les détails concernant le vote sont disponibles dans le premier rapport de la Commission des travailleurs domestiques, à l'adresse <www.ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/pr/WCMS_141770/lang-en/index.htm> [consulté le 6 octobre 2011].

A l'ouverture de la seconde discussion, en 2011, le groupe des employeurs a clairement rappelé qu'il continuait de préférer une recommandation, mais qu'il accepterait le choix de la majorité dans un esprit de réalisme et de pragmatisme. Toutes les parties ont ensuite reconnu que le texte final de la convention devait apporter une protection effective aux travailleurs domestiques, mais devait être suffisamment souple pour permettre sa ratification par un grand nombre d'Etats Membres. Toutefois, leurs points de vue divergeaient quant au contenu spécifique de la convention proposée.

Définitions et champ d'application

Une des questions qui a suscité un débat très long et laborieux fut la définition du travail domestique. Le groupe des employeurs a, dès le début, cherché à la limiter au «travail effectué de manière régulière au sein de ou pour un ménage dans le cadre d'une relation de travail, dans laquelle l'employeur est le chef de ménage». Le groupe des travailleurs a trouvé cette définition trop restrictive, cependant, car elle excluait les millions de travailleurs employés par des agences d'emploi ou d'autres tiers. La plupart des gouvernements étaient de l'avis du groupe des travailleurs, mais ils ont insisté pour que la convention ne s'applique pas aux personnes qui travaillent seulement de manière occasionnelle et irrégulière, telles que les baby-sitters ou les étudiants au pair, qui effectuent ce travail pour de l'argent de poche «sans en faire une profession». Le texte qui a été accepté en dernier ressort se trouve à l'article 1. Il est à noter que les travailleurs domestiques sont identifiés en fonction de leurs lieux de travail – par exemple, dans un ou pour un ou plusieurs ménages – et non pas de leur type de travail. Par exemple, les nettoyeurs qui travaillent dans les hôtels et les maisons d'hôtes peuvent faire le même travail que les travailleurs domestiques, mais ils sont exclus de la définition.

Dans le même ordre d'idées, les autres points qui ont suscité des débats animés concernaient: le champ d'application de la convention et les exclusions éventuelles de catégories particulières de travailleurs domestiques. Les représentants des travailleurs ont insisté pour que de telles exclusions soient écartées de crainte qu'elles n'affaiblissent l'objectif premier des instruments proposés – à savoir combler les lacunes de la protection accordée aux travailleurs domestiques. Les pays nordiques, toutefois, ont également insisté sur la nécessité d'exclure du champ d'application de la convention certaines catégories de travailleurs domestiques qui bénéficiaient déjà d'une protection équivalente ou supérieure selon la législation nationale ou les accords collectifs en vigueur, tels que les employés municipaux assurant des services de soins à domicile. Les organisations d'employeurs et beaucoup d'autres gouvernements ont admis ce point de vue, qui est maintenant reflété dans le texte de l'article 2.2. Des exclusions sont aussi permises pour des catégories limitées de travailleurs qui posent «des problèmes particuliers d'une importance significative», quant à l'application de la convention. Il est à souligner, cependant, que dans les deux cas les exclusions ne peuvent être faites qu'après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs les

plus représentatives. L'objet de cette condition est d'éviter les décisions arbitraires quant à savoir qui est protégé par la convention.

Droits fondamentaux et droit à l'information

Le compte rendu de la CIT montre qu'il n'y a guère eu de controverses sur la nécessité d'une meilleure protection des droits de l'homme pour les travailleurs domestiques et sur la promotion des principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT, notamment la liberté d'association et la négociation collective, l'élimination du travail forcé, l'abolition du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession (article 3). Il y a eu aussi un large consensus sur la nécessité d'assurer que les dispositions de la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, et de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, s'appliquent au travail domestique, et que les jeunes travailleurs domestiques d'un âge supérieur à l'âge minimal d'admission à l'emploi jouissent pleinement de leurs droits à l'éducation et à la formation professionnelle (article 4).

Par ailleurs, les exigences relatives au type d'informations à donner aux travailleurs domestiques avant qu'ils ne s'engagent dans une relation de travail ont suscité de vifs débats. Les organisations d'employeurs et une minorité de gouvernements ont considéré que le texte de la convention sur ce point devait rester suffisamment général pour en faciliter la ratification, mais les organisations de travailleurs et une majorité de gouvernements ont insisté sur la nécessité d'être précis sur l'information concernant les termes et les conditions d'emploi à communiquer aux travailleurs domestiques d'une manière «vérifiable et facilement compréhensible». Cette question, ont-ils précisé, est cruciale parce que le manque d'information est un facteur clé de la vulnérabilité des travailleurs domestiques, notamment dans le cas des migrants. Ainsi, il a été finalement convenu que les Etats Membres devraient prendre de telles mesures pour s'assurer que les travailleurs domestiques soient informés sur le nom et l'adresse de l'employeur, l'adresse du lieu de travail, le type de travail à effectuer, leur rémunération, la durée normale de travail, le congé annuel payé, les périodes de repos journalier et hebdomadaire, la durée de l'emploi, la période d'essai et les conditions relatives à la cessation de la relation de travail et de rapatriement le cas échéant (article 7). Pour les travailleurs domestiques migrants recrutés dans un pays pour un emploi dans un autre pays, cette information devrait être donnée avant le passage des frontières nationales aux fins d'aller travailler (article 8).

Conditions de travail et emploi

Une durée de travail excessive et une disponibilité 24 heures sur 24 sont souvent le lot des travailleurs domestiques qui habitent chez leur employeur, notamment ceux qui s'occupent des enfants, des membres de la famille âgés ou handicapés. Pourtant, la durée du travail et la rémunération sont au cœur de la relation de travail, et leur réglementation est essentielle à la reconnaissance des

travailleurs domestiques en tant que salariés se trouvant dans une position de dépendance et de subordination par rapport à leurs employeurs. De par le monde, toutefois, les travailleurs domestiques sont généralement soit exclus du champ d'application de la législation nationale sur la durée du travail, soit traités de façon moins favorable que les autres catégories de travailleurs. D'où les longs débats animés qui ont eu lieu sur ces questions à la CIT en 2010 et en 2011.

La discorde principale portait sur la prétendue difficulté – à la fois conceptuelle et pratique – de mesurer les heures effectivement travaillées par les domestiques, en raison de l'intensité variable du travail domestique tout au long de la journée, l'imprévisibilité des horaires de travail due à la volatilité des besoins du ménage, et l'impossibilité de garder la trace des heures travaillées. La commission a éventuellement convenu que, au regard de la «durée normale de travail, du paiement des heures supplémentaires, de périodes de repos journalier et hebdomadaire et du congé annuel payé», les Etats Membres devaient prendre des mesures pour assurer une égalité de traitement entre les travailleurs domestiques et les autres travailleurs, «compte tenu des caractéristiques particulières du travail domestique» (article 10.1).

Le principe d'accorder aux travailleurs domestiques un repos hebdomadaire d'au moins 24 heures consécutives a largement été accepté, mais on a débattu la question de savoir si ce repos devait être pris «dans chaque période de sept jours» ou «par chaque période de sept jours». De nombreux gouvernements et les organisations de travailleurs étaient en faveur de la première formulation, bien que quelques gouvernements, principalement de l'Union européenne, eussent préféré la dernière, en argumentant que l'expression «par chaque période de sept jours» permettait plus de souplesse, car les travailleurs domestiques pourraient ainsi accumuler des périodes de repos hebdomadaire. Des arrangements identiques, ont-ils souligné, étaient déjà en place dans la législation nationale de certains pays européens, et ne pas le permettre dans la convention serait un sérieux obstacle à sa ratification. Le texte de compromis qui a été finalement adopté pour sortir de l'impasse gratifie les travailleurs domestiques d'un repos hebdomadaire d'au moins 24 heures consécutives, sans préciser la période pendant laquelle un tel repos sera pris (article 10.2).

Une autre question controversée relative à la durée du travail était la rédaction de la disposition sur l'astreinte, ce qui a conduit plusieurs représentants des employeurs et des gouvernements à voter contre la convention ou à s'abstenir lors de la séance plénière de la CIT⁴. Cette disposition, maintenant l'article 10.3, laisse la législation ou les réglementations nationales ou les accords collectifs libres de déterminer «la mesure» dans laquelle les heures de présence sans travail – «les périodes pendant lesquelles les travailleurs domestiques ne peuvent disposer librement de leur temps et restent à la disposition du ménage pour le cas

⁴ Pour un compte rendu détaillé du vote final, voir BIT: *Compte rendu provisoire n° 30*, Conférence internationale du Travail, 100^e session, Genève, 2011, disponible à l'adresse <www.ilo.org/ilc/ILCSessions/100thSession/reports/provisional-records/WCMS_158275/lang--en/index.htm> [consulté le 6 octobre 2011].

où celui-ci ferait appel à eux» – doivent être considérées comme des heures de travail. La même chose est valable pour la forme et le montant de la compensation due pour l'astreinte.

Une autre disposition, à l'origine de nombreux débats, concernait la sécurité et la santé des travailleurs domestiques. De par le monde, les travailleurs domestiques sont souvent exclus du champ d'application de la législation sur la sécurité et la santé – une exclusion qui traduit l'idée qu'un domicile privé n'est pas un lieu de travail. Il y a eu un accord tripartite général selon lequel les travailleurs domestiques, comme n'importe quels autres travailleurs, avaient droit à un environnement de travail sain et sûr, mais les vues étaient différentes sur la façon de mettre en place cette protection. Une majorité de gouvernements et d'organisations d'employeurs considéraient qu'il était impossible d'assurer une égalité de traitement entre les travailleurs domestiques et les travailleurs soumis à la législation générale. Ils ont argumenté que les domiciles privés étaient généralement conçus pour accueillir des familles, et non pas pour se conformer aux normes de sécurité et santé au travail, que les priorités des membres du ménage pourraient entrer en conflit avec celles des travailleurs domestiques (qui peuvent aspirer à une plus grande fonctionnalité et sécurité, tandis que les membres du ménage peuvent privilégier leur autonomie et leur vie privée). La majorité a donc sollicité de la souplesse dans le choix des mesures de sécurité et de santé professionnelles, en demandant que l'on considère les circonstances particulières des travaux domestiques, ainsi que quelque liberté d'action pour une mise en œuvre progressive. Le texte qui a finalement été adopté reflète cette position (article 13).

Agences d'emploi privées

Les agences d'emploi privées sont des acteurs importants du marché du travail pour les travailleurs domestiques. Elles peuvent agir en intermédiaires pour faciliter la rencontre de la demande et de l'offre à l'intérieur ou entre les pays, ou bien elles peuvent recruter directement les travailleurs et les mettre à la disposition des ménages qui sollicitent leurs services. Si elles sont gérées correctement, ces agences peuvent aider à «conférer un caractère professionnel» au secteur et par là même assurer des services de meilleure qualité, empêcher des pratiques de travail abusives et assurer l'application de la législation. Toutefois, il est avéré que des agences privées peu scrupuleuses, notamment celles qui s'occupent du travail domestique des migrants, peuvent recourir à des pratiques frauduleuses qui occasionnent le mauvais traitement des travailleurs domestiques, les obligeant quelquefois à la servitude pour dettes. Malgré l'accord tripartite sur la nécessité d'empêcher et de sanctionner ces pratiques choquantes d'une manière générale, les points de vue divergeaient quant à savoir si les nouvelles normes proposées sur le travail domestique devaient aborder cette question et, dans ce cas, si la recommandation ne serait pas plus appropriée que la convention. Des questions d'ordre secondaire concernaient le degré de détail des nouvelles dispositions, étant donné la diversité des législations applicables à travers le monde; et

la nécessité d'assurer une certaine cohérence avec l'objectif et le contenu de la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997.

Les organisations d'employeurs, en particulier, craignaient que l'inclusion d'un article centré sur la protection des travailleurs domestiques contre les pratiques abusives des agences d'emploi privées ne risquât de «diaboliser» ces agences, tout en dissuadant aussi les Etats Membre de ratifier la convention (n° 181). Après un long débat, la commission a réussi à se mettre d'accord sur un texte assez élaboré qui établit notamment que: les Etats Membres doivent mettre en place des mécanismes et des procédures aux fins d'instruire les plaintes des travailleurs domestiques; les agences d'emploi privées ne déduisent pas leurs honoraires de la rémunération due aux travailleurs domestiques; la protection des travailleurs domestiques contre tout abus soit assurée – si nécessaire en coopération avec d'autres Etats Membres – au moyen de lois ou de réglementations qui spécifient les obligations respectives de l'agence d'emploi privée et du ménage, et qui prévoient des sanctions (article 15).

Contrôle et inspection

Etre salarié au domicile d'une personne soulève un certain nombre de problèmes quant à l'application du droit du travail. Le travail domestique impose des restrictions sur la vie privée à la fois de l'employeur et du travailleur, notamment lorsque ce dernier vit chez l'employeur. En l'absence de garanties bien établies, la liberté de ces travailleurs peut être sérieusement entravée (par exemple, isolement par rapport à ses amis et ses proches, notamment pour les travailleurs qui habitent 24 heures sur 24 chez l'employeur, ce qui peut avoir des effets négatifs sur la sécurité et la santé). Du point de vue de l'employeur, le droit à la vie privée des membres du ménage peut entrer en conflit avec les droits du travailleur, lorsque des visites d'inspection sont nécessaires pour vérifier l'application de la législation du travail. L'inviolabilité de la vie privée du foyer est un principe inscrit dans les constitutions de nombreux pays, et certains d'entre eux ont adopté une législation qui interdit explicitement l'inspection du travail au sein des domiciles privés, car ils ne sont pas considérés comme des lieux de travail. Après de nombreux débats, la commission a réussi à trouver un équilibre entre le droit des travailleurs à être protégés et le droit à la vie privée des membres du ménage en stipulant que: soumis à la législation et à la réglementation nationales, les Etats Membres peuvent mettre en œuvre des mesures spéciales pour permettre l'inspection au domicile du ménage sous conditions clairement stipulées (article 17).

Conclusions

Il y a des millions de travailleurs domestiques dans le monde, principalement des femmes et des jeunes filles, employés dans les pays en développement et industrialisés. Le travail domestique associe des conditions locales d'emploi avec une dimension internationale très distincte, étant donné que de nombreux tra-

vailleurs domestiques quittent leur propre famille pour s'occuper d'autres foyers et familles à l'étranger, afin de pouvoir en vivre. Malgré leur apport significatif à l'économie mondiale, ils sont souvent inorganisés, surmenés, sous-payés et victimes d'abus. Les nouveaux instruments de l'OIT sur le travail décent pour les travailleurs domestiques établissent sans ambiguïté que ces travailleurs *sont des travailleurs et, en tant que tels*, ont le droit au respect, à la dignité et à une vie et un travail décents. La convention et la recommandation de 2011 reconnaissent la nature particulière de leur relation de travail et établissent des normes spécifiques qui visent à assurer qu'ils jouissent effectivement des mêmes droits que les autres travailleurs.