



# Conseil d'administration

345<sup>e</sup> session, Genève, juin 2022

Section institutionnelle

INS

**Date:** 13 juin 2022

**Original:** anglais

Cinquième 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

### ► Table des matières

I. Introduction .....	3
II. Examen de la réclamation .....	4
A. Allégations de l'organisation plaignante .....	4
B. Réponse du gouvernement .....	5
III. Conclusions du comité .....	6
IV. Recommandations du comité .....	8



## ► I. Introduction

---

1. Par une communication reçue en date du 5 octobre 2020, le Syndicat des inspecteurs du travail (SIT) a adressé au Bureau international du Travail, en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT), une réclamation alléguant l'inexécution par le gouvernement du 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. Les conventions sont toujours en vigueur dans ce pays.
2. Les dispositions de la Constitution de l'OIT relatives à la présentation de réclamations sont les suivantes:

### *Article 24*

#### *Réclamations au sujet de l'application d'une convention*

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*

#### *Possibilité de rendre la réclamation publique*

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.

3. Conformément à l'article 1 du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations présentées au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT, tel que modifié par le Conseil d'administration à sa 291<sup>e</sup> session (novembre 2004), 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.
4. À sa 340<sup>e</sup> session (novembre 2020), le Conseil d'administration a jugé la réclamation recevable et a désigné un comité chargé de l'examiner. Le comité est composé de M. Luis Carlos Melero García (membre gouvernemental, Espagne), de M. Fernando Yllanes Martínez (membre employeur, Mexique) et de M<sup>me</sup> Béatrice Lestic (membre travailleuse, France).
5. Le gouvernement du Portugal a communiqué ses observations concernant la réclamation dans une communication reçue par le Bureau le 17 novembre 2021. Le comité a été informé que les parties avaient démontré leur volonté d'entamer une procédure de conciliation volontaire au niveau national, même si cette procédure n'a pas abouti à un accord.
6. Le comité s'est réuni en présentiel le 17 mars 2022 et virtuellement le 13 avril 2022 pour examiner la réclamation et adopter son rapport.

## ► II. Examen de la réclamation

---

### A. Allégations de l'organisation plaignante

7. Dans sa réclamation, le SIT allègue que le gouvernement du Portugal n'a pas respecté les conventions n<sup>os</sup> 81, 129 et 155 par l'adoption du décret n<sup>o</sup> 2-B/2020 du 2 avril et du décret n<sup>o</sup> 2-C/2020 du 17 avril 2020, ainsi que par les mesures prises en application des décrets.
8. Dans le contexte du COVID-19, le gouvernement du Portugal a déclaré l'état d'urgence, en adoptant les décrets susmentionnés qui prévoyaient, entre autres, que les inspecteurs et les agents techniques supérieurs des services d'inspection indiqués à l'article 3 du décret-loi n<sup>o</sup> 276/2007 du 31 juillet, pouvaient être détachés temporairement pour renforcer l'équipe de l'autorité des conditions de travail (ACT) par un arrêté du Premier ministre et du ministre du Travail, de la Solidarité et de la Sécurité sociale.
9. Par conséquent, l'arrêté n<sup>o</sup> 4698-D/2020 du 16 avril 2020 du Premier ministre et du ministre du Travail, de la Solidarité et de la Sécurité sociale, modifié par la déclaration rectificative n<sup>o</sup> 339-A/2020 du 18 avril, a établi que l'inspecteur général de l'ACT pouvait procéder au détachement d'un maximum de 150 inspecteurs et agents techniques supérieurs afin de renforcer les pouvoirs d'inspection de l'ACT.
10. Le SIT note que, pour faire face à l'urgence créée par la pandémie, il avait proposé l'entrée en fonction à l'avance d'un certain nombre d'inspecteurs stagiaires et de candidats ayant réussi le concours externe. Le SIT indique que cette proposition a été acceptée par le ministre du Travail, de la Solidarité et de la Sécurité sociale. Par conséquent, il a été exceptionnellement permis à 44 inspecteurs stagiaires, qui avaient déjà réussi la phase théorique de leur formation et étaient passés à la phase pratique, de devenir inspecteurs du travail principaux, et à 80 candidats, qui avaient réussi le concours externe, d'exercer les fonctions d'inspecteurs stagiaires.
11. En plus de cette mesure, le SIT indique que, avec l'arrêté n<sup>o</sup> 4756-B/2020 du 20 avril 2020, l'inspecteur général de l'ACT identifia la nécessité de détacher à l'ACT 150 inspecteurs et agents techniques supérieurs de divers services d'inspection de l'État pour renforcer temporairement la capacité de l'inspection du travail dans le contexte de l'impact de la pandémie de COVID-19 sur les relations de travail, notamment en ce qui concerne les congés, la cessation d'emploi et la santé et sécurité au travail.
12. L'organisation plaignante allègue que les syndicats qui représentent les inspecteurs, tels que le SIT, n'ont pas été consultés dans l'adoption de cette mesure. Selon le SIT, les inspecteurs détachés à l'ACT (provenant, par exemple, des inspections de l'éducation, de l'agriculture, de la fiscalité et de la chasse) n'ont bénéficié que de cinq jours de formation à distance par vidéoconférence pour se familiariser avec les concepts relatifs aux droits du travail, à la santé et à la sécurité au travail et aux activités professionnelles pertinentes. Après la formation, les agents ont été placés au sein des différents services décentralisés pour mener les activités d'inspection avec l'appui des inspecteurs du travail.
13. Le SIT estime que les inspecteurs détachés n'avaient pas les connaissances techniques et juridiques nécessaires pour effectuer des inspections avec l'ACT et que la formation virtuelle était insuffisante. Le SIT indique également que le travail de l'ACT a pâti du recours à des inspecteurs sans connaissance spécifique des questions liées au travail ni expertise en la matière.

14. Le SIT allègue que cela constitue une violation de l'article 7 de la convention n° 81 et de l'article 9 de la convention n° 129, sur le recrutement et la formation des inspecteurs du travail, et de l'article 9 de la convention n° 155, qui exige l'application des lois et règlements concernant la sécurité et la santé au travail par un système d'inspection approprié et suffisant.

## B. Réponse du gouvernement

15. Dans sa réponse, le gouvernement maintient qu'il n'a pas manqué à ses obligations en vertu des conventions n°s 81, 129 et 155.
16. Selon le gouvernement, en raison de la situation d'urgence découlant de la pandémie déclarée par l'Organisation mondiale de la santé, il était nécessaire de renforcer temporairement l'intervention de l'ACT, notamment dans la préparation et la diffusion d'informations pour soutenir la prévention des risques biologiques dans les secteurs de l'économie restés actifs, avec un besoin urgent de vérifier et de contrôler le respect des mesures légales adoptées dans ce contexte pour éviter la contagion et la propagation du COVID-19.
17. Tel qu'indiqué dans l'ordonnance n° 4756-B/2020, le renforcement s'est fait principalement par la réquisition d'inspecteurs et de techniciens supérieurs ayant déjà travaillé dans l'ACT, compte tenu de leur connaissance du domaine dans lequel ils seront appelés à intervenir. Lors du processus de réquisition, des informations sur leurs fonctions exercées dans les services d'origine ont également été fournies par les services d'origine respectifs. Concernant leurs profils, environ 41 pour cent d'entre eux avaient un diplôme en droit, suivi par l'économie (16 pour cent) et la gestion des affaires (13 pour cent).
18. Le gouvernement indique également que les activités d'inspection et de contrôle ont été dirigées par des inspecteurs du travail de l'ACT qui ont fait équipe avec un inspecteur détaché. Selon le gouvernement, les équipes d'intervention de l'inspection qui ont été déployées avaient un caractère occasionnel et transitoire, et ces équipes disposaient toujours des connaissances et des compétences de l'inspection du travail, enrichies par les connaissances et les compétences des autres services d'inspection. De plus, les périodes de service de ces inspecteurs dans l'ACT ont été de durée réduite et leur réquisition a commencé le 11 mai 2020 et a pris fin au plus tard le 31 décembre 2020.
19. Le gouvernement soutient que la formation dispensée dans le cadre de la réquisition était assurée par l'ACT de façon «express». La sélection des modules de formation, des formateurs, l'adaptation de la charge de travail et le contenu de la formation donnée aux inspecteurs requis, en termes de réponse à la situation résultant de la pandémie, correspondaient à la formation légalement établie pour l'inspection du travail. En particulier, les principes de base régissant l'action de l'inspection sur le terrain ont été transmis, conformément aux pouvoirs, activités et procédures prévus par le statut de l'inspection du travail et par le régime procédural applicable aux infractions en matière de travail et de sécurité sociale. En outre, la phase théorique de la formation s'est déroulée en ligne en raison des mesures sanitaires dans le cadre du COVID-19, ce qui était également le cas pour les inspecteurs stagiaires.
20. Le gouvernement considère que la formation était suffisante pour l'exercice des fonctions des inspecteurs requis, compte tenu des limites du contexte de la pandémie et de l'urgence inhérente au renforcement des moyens et pouvoirs de l'ACT. Selon le gouvernement cette formation visait à fournir aux inspecteurs requis une préparation rapide, mais adéquate, qui leur permettrait d'effectuer des inspections sur le terrain, dûment encadrées par des inspecteurs du travail de l'ACT et dans des conditions de sécurité.

### ► III. Conclusions du comité

---

- 21.** Les conclusions du comité se fondent sur son examen des allégations présentées par l'organisation plaignante et de la réponse communiquée par le gouvernement.
- 22.** Le comité rappelle l'article 7 de la convention n° 81, qui prévoit que:
1. Sous réserve des conditions auxquelles la législation nationale soumettrait le recrutement des membres des services publics, les inspecteurs du travail seront recrutés uniquement sur la base de l'aptitude du candidat à remplir les tâches qu'il aura à assumer.
  2. Les moyens de vérifier ces aptitudes seront déterminés par l'autorité compétente.
  3. Les inspecteurs du travail doivent recevoir une formation appropriée, pour l'exercice de leurs fonctions.
- 23.** Le comité rappelle le texte de l'article 9 de la convention n° 129, qui dispose que:
1. Sous réserve des conditions auxquelles la législation nationale soumettrait le recrutement des agents de la fonction publique, les inspecteurs du travail dans l'agriculture seront recrutés uniquement sur la base de l'aptitude des candidats à remplir les tâches qu'ils ont à assumer.
  2. Les moyens de vérifier cette aptitude doivent être déterminés par l'autorité compétente.
  3. Les inspecteurs du travail dans l'agriculture doivent recevoir une formation adéquate pour l'exercice de leurs fonctions, et des mesures seront prises pour assurer, de manière appropriée, leur perfectionnement en cours d'emploi.
- 24.** Le comité rappelle également le texte de l'article 9 de la convention n° 155, qui dispose que:
1. Le contrôle de l'application des lois et des prescriptions concernant la sécurité, l'hygiène et le milieu de travail devra être assuré par un système d'inspection approprié et suffisant.
  2. Le système de contrôle devra prévoir des sanctions appropriées en cas d'infraction aux lois ou aux prescriptions.
- 25.** L'organisation plaignante allègue que l'article 7 de la convention n° 81, l'article 9 de la convention n° 129 et l'article 9 de la convention n° 155 n'ont pas été respectés dans le contexte des événements faisant l'objet de cette réclamation, car 150 inspecteurs techniques de divers services d'inspection de l'État ont été détachés à l'ACT pour renforcer la capacité de l'inspection du travail dans le contexte de l'impact de la pandémie de COVID-19, sans avoir reçu une formation adéquate.
- 26.** En réponse, le gouvernement maintient qu'aucune violation des conventions nos 81, 129 et 155 n'a eu lieu, car le détachement d'inspecteurs d'autres services à l'ACT était de nature temporaire (du 11 mai au 31 décembre 2020) et à des fins spécifiques dans le contexte de la pandémie de COVID-19, et que la formation dispensée était suffisante pour la performance attendue.
- 27.** En ce qui concerne l'article 7, paragraphes 1 et 2, de la convention n° 81 et l'article 9, paragraphes 1 et 2, de la convention n° 129 sur le recrutement des inspecteurs du travail, le comité considère que, bien qu'un certain nombre d'inspecteurs stagiaires et de candidats ayant réussi le concours externe sont entrés en fonction à l'avance, la réquisition d'un plus grand nombre d'inspecteurs d'autres services semble être justifiée en tant que mesure d'urgence dans le contexte de la pandémie de COVID-19.

28. Le comité note que, selon le gouvernement, les inspecteurs requis faisaient déjà partie du système d'inspection et exerçaient des fonctions d'inspection et d'audit, et que la priorité a été donnée aux inspecteurs et techniciens supérieurs ayant déjà travaillé dans l'ACT, compte tenu de leurs fonctions exercées dans les services d'origine et de leur connaissance du domaine dans lequel ils ont été appelés à intervenir. Néanmoins, le comité note que le détachement des inspecteurs d'autres services était de courte durée, du 11 mai 2020 au 31 décembre 2020 au plus tard. ***Dans ces circonstances, le comité considère qu'il n'y a pas eu violation de l'article 7, paragraphes 1 et 2, de la convention n° 81 ou de l'article 9, paragraphes 1 et 2, de la convention n° 129.***
29. En ce qui concerne l'article 7, paragraphe 3, de la convention n° 81 et l'article 9, paragraphe 3, de la convention n° 129, sur la formation des inspecteurs du travail, tel que confirmé par le gouvernement, les inspecteurs requis ont reçu une formation avec des modules sélectionnés qui contenaient des principes essentiels pour effectuer les activités d'inspection, et adaptée aux besoins de la pandémie et à l'urgence qui y était associée. Néanmoins, le comité note que les activités d'inspection et de contrôle ont été dirigées par des inspecteurs du travail de l'ACT qui ont fait équipe avec les inspecteurs détachés. ***Dans ces circonstances, le comité considère qu'il n'y a pas eu violation de l'article 7, paragraphe 3, de la convention n° 81 ou de l'article 9, paragraphe 3, de la convention n° 129.***
30. En ce qui concerne l'article 9 de la convention n° 155, le comité constate qu'aucune information précise n'a été fournie par l'organisation plaignante indiquant que le système d'inspection n'a pas assuré le contrôle de l'application des lois et des prescriptions concernant la sécurité, l'hygiène et le milieu de travail en raison de cette réquisition temporaire.
31. Néanmoins, le comité note que, selon l'indication du gouvernement, les inspecteurs requis ont été principalement impliqués dans la préparation et la diffusion d'informations visant à soutenir la prévention des risques biologiques dans les secteurs de l'économie qui sont restés actifs. De plus, comme indiqué ci-dessus, ils n'exerçaient pas leurs fonctions seuls, mais toujours accompagnés par des inspecteurs de l'ACT. ***En l'absence d'allégation spécifique à cet égard, et compte tenu de son analyse exposée ci-dessus concernant l'article 7 de la convention n° 81 et l'article 9 de la convention n° 129 ci-dessus, le comité considère qu'il n'y a pas eu violation de l'article 9 de la convention n° 155 dans le cadre des événements en question.***
32. Enfin, le comité note que la réclamation a été soumise dans le contexte d'une crise sanitaire aiguë causée par la pandémie de COVID-19. Il note également que les parties ont manifesté leur volonté initiale d'engager une conciliation volontaire au niveau national, même si cette dernière ne leur a pas permis de parvenir à un accord. À cet égard, et compte tenu du contexte sanitaire exceptionnel, le comité souligne l'importance de mener un vaste dialogue social, avec toutes les organisations de travailleurs et d'employeurs représentatives des secteurs concernés, lors de l'adoption de mesures visant à trouver des solutions efficaces et durables aux crises (telles que celle provoquée par la pandémie de COVID-19), y compris les mesures pour assurer le contrôle de l'application des lois et des prescriptions concernant la sécurité, l'hygiène et le milieu de travail par un système d'inspection approprié et suffisant, conformément au paragraphe 1 de l'article 9 de la convention n° 155.

## ► IV. Recommandations du comité

---

- 33. À la lumière des conclusions figurant aux paragraphes 28, 29 et 31 ci-dessus concernant les questions soulevées dans la réclamation, le comité recommande au Conseil d'administration:**
- a) d'approuver le présent rapport;**
  - b) de rendre public le présent rapport et de déclarer close la procédure de réclamation.**

Genève, 14 avril 2022

*(Signé)* Membre gouvernemental: Luis Carlos Melero García

Membre employeur: Fernando Yllanes Martínez

Membre travailleuse: Béatrice Lestic