



Conseil d'administration

321^e session, Genève, 13 juin 2014

GB.321/INS/9/1

Section institutionnelle

INS

NEUVIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapport du Directeur général

Premier rapport supplémentaire: Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant le non-respect par le Pérou de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, présentée par la Centrale autonome des travailleurs du Pérou (CATP) en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT

Table des matières

	<i>Page</i>
Liste des abréviations	iii
I. Introduction	1
II. Examen de la réclamation	2
A. Allégations du syndicat du 29 août 2011	2
B. Observations du gouvernement du 1 ^{er} mars 2012 et du 12 novembre 2012	4
C. Informations complémentaires fournies à la demande du comité.....	6
1. Informations complémentaires du gouvernement du 6 décembre 2012	7
2. Informations complémentaires du syndicat du 28 décembre 2012.....	8
D. Nouvelle communication du syndicat du 12 août 2013.....	8
E. Observations du gouvernement du 20 novembre 2013.....	11

III.	Conclusions du comité	12
A.	Remarques préliminaires	13
B.	Application de la convention dans le cadre du processus de décentralisation du système d'inspection du travail.....	13
1.	Soumission du système d'inspection du travail à la surveillance et au contrôle d'une autorité centrale	13
2.	Obligation de présenter des rapports périodiques à l'autorité centrale et de publier et de communiquer un rapport annuel d'inspection au BIT	18
3.	Statut et conditions de service des inspecteurs du travail	19
4.	Conditions requises pour le recrutement et la formation adéquate des inspecteurs du travail	22
5.	Ressources humaines et moyens matériels de l'inspection du travail.....	23
6.	Interdiction d'avoir un intérêt direct ou indirect	25
7.	Fréquence et soin des visites de l'inspection du travail	26
8.	Sanctions appropriées et effectivement appliquées.....	27
C.	Autres questions.....	27
1.	Champ d'application de l'inspection du travail	27
2.	Fonctions additionnelles du système d'inspection du travail.....	28
3.	Coopération effective entre les services d'inspection et d'autres services gouvernementaux et les institutions publiques et privées	29
4.	Mesures visant à garantir la collaboration d'experts et de techniciens dûment qualifiés	30
5.	Droit de libre accès et de contrôle.....	30
6.	Notification des accidents du travail et des cas de maladie professionnelle	32
IV.	Recommandations du comité	32

Liste des abréviations

CAS	Régime de contrats administratifs de services
CATP	Centrale autonome des travailleurs du Pérou
CEACR	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations
DGDFSST	Direction générale des droits fondamentaux et de la SST
DGIT	Direction générale de l'inspection du travail
DRTPE/DRTPS	Directions régionales du travail et de la promotion de l'emploi
GEIT	Groupe spécial de l'inspection du travail contre le travail forcé
LGIT	Loi générale sur l'inspection du travail
MTPE	Ministère du Travail et de la Promotion de l'emploi
SIIT	Système informatique de l'inspection du travail
SST	Sécurité et santé au travail
SUNAT	Surintendance nationale de l'administration fiscale
SUNAFIL	Surintendance nationale de contrôle de l'application de la législation du travail
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international

I. Introduction

1. Par une communication en date du 29 août 2011, la Centrale autonome des travailleurs du Pérou (CATP) a présenté au Bureau international du Travail, en vertu des articles 24 et 25 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, une réclamation alléguant le non-respect par le Pérou de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947.
2. La convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, a été ratifiée par le Pérou le 1^{er} février 1960 et est toujours en vigueur pour ce pays.
3. Les dispositions de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail relatives à la présentation de 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 à suivre en cas de réclamations est définie dans 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'Organisation internationale du Travail, tel qu'il a été modifié par le Conseil d'administration à sa 291^e session (novembre 2004).
5. Conformément à l'article 1 et au paragraphe 1 de l'article 2 du règlement susvisé, le Directeur général du BIT a accusé réception de la réclamation, en a informé le gouvernement du Pérou et l'a transmise au bureau du Conseil d'administration.
6. Sur la base du rapport de son bureau, le Conseil d'administration a décidé, à sa 312^e session (novembre 2011), que la réclamation était recevable et a désigné un comité chargé de son examen, composé de M. Rafael Leme (membre gouvernemental, Brésil), M. Jorge A. De Regil (membre employeur, Mexique) et M^{me} Eulogia Familia (membre travailleur, République dominicaine). A sa 317^e session (mars 2013), le Conseil d'administration a désigné M. Carlos Flores (membre gouvernemental, République bolivarienne du Venezuela) pour remplacer M. Leme, qui ne siégeait plus au Conseil d'administration.
7. Le gouvernement du Pérou a envoyé ses observations dans deux communications, en date respectivement du 1^{er} mars et du 12 novembre 2012.
8. Conformément au paragraphe 1 *a)* et *d)* de l'article 4 du règlement susmentionné, le comité a décidé, à sa réunion du 7 novembre 2012, de demander à la CATP et au gouvernement de fournir des renseignements complémentaires.
9. Le gouvernement a répondu à la demande du comité dans une communication en date du 6 décembre 2012.

10. La CATP y a quant à elle répondu dans une communication en date du 28 décembre 2012.
11. La CATP a envoyé une nouvelle communication le 12 août 2013.
12. Le gouvernement a transmis ses observations concernant cette communication le 20 novembre 2013.
13. Le comité s'est réuni le 27 mars 2014 pour examiner le cas. Il a adopté son rapport le 27 mai 2014.

II. Examen de la réclamation

A. Allégations du syndicat du 29 août 2011

14. *Décentralisation.* Dans une communication en date du 29 août 2011, la CATP allègue que la décentralisation de l'inspection du travail (selon laquelle les Directions régionales du travail et de la promotion de l'emploi (DRTPE) ont été organiquement et administrativement détachées du ministère du Travail et de la Promotion de l'emploi (MTPE) et placées sous la responsabilité de leurs gouvernements régionaux respectifs) a eu pour effet d'affaiblir et de démanteler le système de l'inspection du travail, en violation de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947. Elle indique que le transfert des compétences en matière d'inspection du travail aux gouvernements régionaux a entraîné une perte de contrôle et un manque de coopération et de coordination de la part de l'autorité centrale du système de l'inspection du travail, laquelle, dans les faits, n'exerce plus aucun contrôle, ce qui a aggravé la situation déjà difficile dans laquelle se trouvait le système.
15. *Problèmes résultant de la décentralisation du système d'inspection.* La CATP déclare que le MTPE lui-même a décrit dans le Plan des transferts à moyen terme du secteur du travail et de la promotion de l'emploi (2010-2014) les problèmes qu'il rencontre pour mener à bien la décentralisation du système d'inspection, à savoir: *a)* ressources humaines insuffisantes pour exercer les fonctions transférées; *b)* insuffisance des moyens logistiques (ordinateurs, mobilier, fournitures de bureau); *c)* infrastructure inadaptée au développement des activités des DRTPE, ce qui fait que l'espace disponible est parfois insuffisant pour accueillir tout le personnel; *d)* rotation fréquente des directeurs régionaux, ce qui complique l'exécution des plans et programmes et retarde la prise de décisions du fait de l'absence de mémoire institutionnelle; *e)* rotation fréquente du personnel au sein des directions régionales, ce qui oblige à organiser de nouvelles activités de formation et d'assistance technique; *f)* absence de base de données concernant le personnel nommé et recruté dans les DRTPE qui permettrait d'assurer le suivi des activités menées ainsi que de la formation et de l'assistance technique reçues; *g)* absence d'un système global de contrôle et d'évaluation entre les DRTPE et les gouvernements régionaux; *h)* désintérêt des autorités locales, peu enclines à appuyer les demandes de crédits budgétaires des DRTPE pour financer le recrutement de personnel ainsi que les moyens logistiques et les infrastructures nécessaires à leur fonctionnement optimal; *i)* réticence des gouvernements régionaux à allouer aux DRTPE les ressources nécessaires pour former le personnel aux fonctions d'inspection.
16. *Statut et conditions de service des inspecteurs du travail.* Le syndicat soutient que le processus de décentralisation a porté atteinte au droit d'accès à la fonction publique des inspecteurs du travail et à la progression de carrière, et a amené certains d'entre eux à démissionner. Il ajoute que la décentralisation pourrait accentuer les différences de statut juridique et de conditions de service qui existent entre les inspecteurs du travail, lesquels, bien qu'exerçant les mêmes fonctions, sont soumis à trois régimes d'emploi différents et

ne sont donc pas sur un pied d'égalité en ce qui concerne la rémunération et la sécurité de l'emploi. Les trois régimes en question sont: le régime applicable au secteur public (régi par le décret-loi n° 276 de 1984, portant organisation de la carrière administrative et des barèmes de traitement dans la fonction publique), le régime d'emploi dans le secteur privé (régi par le décret-loi n° 728 de 1991, relatif à la promotion de l'emploi) et le régime applicable aux contrats administratifs de services (CAS) (régi par le décret-loi n° 1057 de 2008, qui régit le régime spécial des contrats administratifs de services).

17. *Rémunération.* Le syndicat insiste sur le fait que les inspecteurs du travail ne sont pas rémunérés comme ils le devraient et cite à titre d'exemple le cas du personnel administratif du MTPE, qui perçoit des revenus supérieurs à ceux du personnel d'inspection. D'après le syndicat, la décentralisation pourrait également creuser les inégalités existantes entre la rémunération des inspecteurs du travail, qui est en elle-même insuffisante, et celle d'autres fonctionnaires qui exercent des activités de contrôle, comme ceux de la Surintendance nationale de l'administration fiscale (SUNAT), dont la rémunération est deux fois plus élevée que celle d'un inspecteur principal.
18. *Recrutement.* D'autre part, le personnel chargé des procédures de sanction, qui a été recruté et sélectionné par les autorités exécutives régionales, et non par la Direction générale de l'inspection du travail (DGIT), par voie de concours public, enfreint fréquemment les principes de légalité, d'impartialité, d'équité, de confidentialité, de probité et d'honnêteté.
19. *Sanctions effectivement appliquées.* En outre, le personnel chargé des procédures de sanction n'est pas adéquatement formé pour exercer efficacement ses fonctions, et il n'y a pas de personnel technique spécialisé apte à traiter les dossiers dans lesquels une procédure administrative de sanction a été ouverte sur la base d'un rapport d'infraction prévoyant l'imposition d'une amende. Ces rapports ne sont souvent pas suivis d'effet, ce qui crée un climat de malaise et de doute parmi les travailleurs et les syndicats, aux yeux de qui ce système d'inspection n'est pas aussi indépendant et impartial qu'il devrait l'être. La CATP indique également qu'il n'existe pas de mécanismes de recouvrement forcé des amendes ou que, s'il en existe, ils sont inefficaces.
20. *Effectif des inspecteurs.* A propos du transfert de personnel d'inspection auprès des gouvernements régionaux, la CATP dit craindre que les inspecteurs qui resteront affectés à la DGIT soient très peu nombreux et qu'un effectif très réduit d'inspecteurs du travail soit transféré à la région métropolitaine de Lima, alors que celle-ci compte plus de 4 500 000 personnes économiquement actives et qu'elle concentre 80 pour cent des entreprises.
21. *Moyens matériels, planification des visites d'inspection et périodicité des rapports.* La CATP regrette que le personnel d'inspection des régions n'ait pas accès aux outils informatiques de consultation (base de données) et autres équipements nécessaires à l'exercice de ses fonctions, ni au système informatique de l'inspection du travail (SIIT). Elle allègue en outre que la planification et la réalisation des visites d'inspection ont perdu en efficacité depuis que les services d'inspection ont été transférés aux gouvernements régionaux. L'actuelle autorité centrale, qui relève du MTPE, n'est pas en mesure de définir des objectifs, des stratégies ou des procédures en matière d'inspection du travail. La CATP affirme aussi que certaines directions régionales n'informent pas l'autorité centrale de leurs activités, de sorte qu'il est impossible d'établir des données à l'échelle nationale.
22. La CATP souligne que la décentralisation de l'inspection du travail contrevient en particulier aux *articles 4, 5, 6, 7, 10, 11, 16, 19, 20 et 21 de la convention*. Elle demande que l'Etat soit instamment invité à trouver des solutions aux points soulevés par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR)

et éliminer les obstacles signalés afin de donner effet aux principes et objectifs de la convention.

B. Observations du gouvernement du 1^{er} mars 2012 et du 12 novembre 2012

- 23. Décentralisation.** Dans ses communications en date du 1^{er} mars et du 12 novembre 2012, le gouvernement affirme que la réclamation présentée par la CATP est sans fondement et indique que le transfert de compétences et de fonctions vers les gouvernements régionaux a été effectué en vertu de la loi-cadre n° 27783 de 2002 sur la décentralisation, qui définit la structure et l'organisation de l'Etat – gouvernement central, gouvernements régionaux et gouvernements locaux.
- 24. Autorité centrale.** D'après le gouvernement, la décentralisation des fonctions d'inspection ne change rien au fait que l'autorité centrale, à savoir la DGIT, reste l'organe directeur du système d'inspection du travail dont dépendent, sur le plan technique, les autorités régionales chargées des procédures d'inspection. Il appartient à la DGIT d'élaborer et d'appliquer la politique nationale et sectorielle en matière d'inspection du travail et les programmes y afférents, ainsi que les orientations techniques, les directives et les procédures dans le domaine de l'inspection du travail; d'administrer et de superviser le fonctionnement du système d'inspection du travail; de contrôler, dans le cadre de ses attributions, l'exécution des procédures d'inspection eu égard aux normes du travail; et de centraliser les informations de sources régionales et locales. D'après le gouvernement, la réalisation des visites d'inspection, l'exécution des procédures de sanction, l'allocation des ressources matérielles et la rémunération du personnel d'inspection relèvent de la responsabilité des gouvernements régionaux. Le gouvernement a fourni une copie des recommandations adressées en 2012 par la DGIT à plusieurs DRTPE au sujet du processus de décentralisation et des moyens matériels des inspecteurs, document dans lequel la DGIT recommande entre autres choses de mettre en place des services d'inspection du travail, d'améliorer les conditions de travail matérielles des inspecteurs en leur allouant des bureaux équipés d'ordinateurs, d'imprimantes et autres outils et moyens logistiques, et de rembourser aux inspecteurs du travail les frais de déplacement et les dépenses accessoires nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.
- 25. Situation juridique et sélection du personnel.** Le gouvernement déclare que, conformément à l'alinéa d) de l'article 26 de la loi générale sur l'inspection du travail (LGIT), il appartient à l'autorité centrale de définir les modalités des procédures de sélection du personnel d'inspection. La carrière d'inspecteur est régie par le décret suprême n° 021-2007-TR, qui définit les droits, les obligations, les interdictions, les exclusions, les principes et le régime disciplinaire qui s'appliquent au personnel d'inspection. En vertu de l'article 3.1 du règlement sur la profession d'inspecteur du travail, les inspecteurs sont recrutés par voie de concours. Ces concours sont ouverts aux titulaires d'une certification professionnelle et servent à évaluer l'aptitude des candidats à s'acquitter des tâches qu'ils auront à assumer. Les inspecteurs entrent en fonction au titre d'un contrat permanent et disposent d'un droit de recours en cas de licenciement injustifié (article 3.2 du règlement). Il a néanmoins été constaté que les gouvernements régionaux avaient recruté du personnel d'inspection selon le régime des CAS. Le gouvernement indique que la DGIT, en sa qualité d'autorité centrale du système d'inspection, s'est élevée contre cette pratique et a rejeté l'admission des personnes ainsi recrutées au sein du personnel de l'inspection du travail.
- 26. Principes régissant la conduite du personnel.** Le gouvernement indique en outre que les principes qui régissent le système d'inspection du travail et la conduite de son personnel sont définis à l'article 2 de la LGIT conformément aux articles 14 et 15 e) du règlement sur

la profession d'inspecteur du travail. En vertu de ces dispositions, le personnel d'inspection doit agir conformément aux principes de légalité, d'équité, d'impartialité, d'objectivité, d'efficacité, de confidentialité, de loyauté, de probité et d'honnêteté. Le gouvernement mentionne également les interdictions énoncées à l'article 16 du règlement susvisé, qui proscribit notamment la participation à une procédure d'inspection de tout inspecteur ayant un intérêt direct ou indirect dans les entreprises ou collectivités visées par celle-ci. Le règlement établit également un régime disciplinaire dont les sanctions sont applicables au personnel d'inspection sur l'ensemble du territoire national à l'issue d'une procédure disciplinaire.

- 27. Formation et évaluation.** Le gouvernement évoque en outre le système de formation relevant de l'autorité centrale, qui est prévu à l'article 5 du règlement sur la profession d'inspecteur du travail, ainsi que le système d'évaluation visé aux articles 30 à 34 du règlement, qui sert à contrôler et à évaluer le comportement professionnel du personnel aux fins de garantir sa probité et son efficacité et de mettre en œuvre les programmes de formation.
- 28. Moyens suffisants.** Le gouvernement énumère en outre les 15 régions où le SIIT est opérationnel. Il indique que, s'il est vrai que certaines régions n'y ont pas accès ou ne disposent pas des équipements informatiques, des efforts sont faits pour résoudre ce problème, étant entendu que, en raison des compétences qui ont été transférées aux gouvernements régionaux, lesquels jouissent de l'autonomie administrative, économique, financière, fiscale, budgétaire et en matière d'investissement, c'est à eux qu'incombe l'adoption de mesures pour remédier à ces lacunes. Un projet de renforcement de l'inspection du travail a été mis au point avec l'aide de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID); il vise, entre autres objectifs, à doter les inspecteurs des moyens nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, en leur donnant notamment accès au SIIT.
- 29. Suite donnée aux rapports d'infraction.** Le gouvernement indique également que la législation prévoit les cas dans lesquels les rapports d'infraction peuvent rester sans suite. Lorsqu'il établit un rapport d'infraction, l'inspecteur doit se conformer aux principes énoncés à l'article 2 de la LGIT qui ont été cités plus haut. Dans le cas contraire, le rapport est sans effet et une procédure disciplinaire est ouverte à l'égard de l'inspecteur concerné, conformément aux articles 24 à 29 du règlement sur la profession d'inspecteur du travail. Le gouvernement signale que le règlement du MTPE relatif aux amendes, adopté en vertu du décret suprême n° 012-2012-TR du 14 août 2012, prévoit une procédure de recouvrement des amendes, appliquée par l'unité du suivi des amendes et l'unité du recouvrement forcé¹.
- 30. Transmission de l'information.** En ce qui concerne l'allégation selon laquelle certaines directions régionales ne rendraient pas compte de leurs activités, le gouvernement indique que ce défaut d'information est dû dans certains cas aux changements constants de personnel au sein des autorités régionales d'inspection du travail, et affirme que des mesures sont prises pour recueillir des données complètes sur tout le territoire et mettre en œuvre les dispositions des *articles 20 et 21* de la convention.
- 31. Politiques en matière d'inspection.** Le gouvernement mentionne, entre autres progrès accomplis au niveau des politiques en matière d'inspection, les grands principes de la politique sociale et du travail 2012-2016 du secteur du travail et de la promotion de

¹ Le gouvernement a également soumis un tableau récapitulatif dans lequel sont indiqués le nombre de procédures de sanction ouvertes pendant le premier semestre de 2012, le nombre d'amendes imposées et leur montant.

l'emploi du MTPE, qui visent à renforcer le système d'inspection du travail à l'échelle nationale. Il déclare en outre que, d'après le rapport semestriel établi par la Direction des activités d'inspection du travail de la DGIT, au 14 novembre 2012, 18 formations consacrées à diverses questions sociales et liées au travail, aux droits fondamentaux et à la sécurité et la santé au travail (SST) avaient été organisées². Le gouvernement réaffirme que, bien qu'elles aient été transférées du gouvernement central aux gouvernements régionaux, les fonctions d'inspection sont exercées conformément au Plan national des activités d'inspection approuvé par la DGIT en sa qualité d'autorité centrale.

32. *Législation.* Le gouvernement précise en outre que le projet de loi n° 538/2011-PE³ de 2011 prévoit la création d'un organisme compétent pour l'ensemble du territoire national, doté de ressources propres et autonome sur les plans opérationnel, économique, technique, financier et administratif – la Surintendance nationale de contrôle de l'application de la législation du travail (SUNAFIL) –, qui serait l'autorité centrale du système d'inspection du travail et aurait la responsabilité de l'exécution, à l'échelle nationale, de toutes les fonctions et compétences en matière d'inspection du travail. Les gouvernements régionaux ne seraient compétents pour exercer des fonctions d'inspection que pour ce qui concerne les microentreprises se trouvant sous leur juridiction.
33. Compte tenu des arguments qui précèdent, le gouvernement demande que la réclamation présentée par la CATP soit rejetée et classée sans suite.

C. Informations complémentaires fournies à la demande du comité

34. Le comité a prié la CATP de faire connaître ses vues concernant le projet de loi n° 538/2011-PE et, plus particulièrement, la façon dont celui-ci donne effet à l'obligation énoncée à l'article 4, paragraphe 1, de la convention n° 81 selon laquelle l'inspection du travail doit être placée sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale. Le comité a demandé en particulier à la CATP si, à son avis, il existe une autorité centrale chargée de la surveillance et du contrôle (article 4, paragraphe 1, de la convention n° 81) et si la SUNAFIL, qui est mentionnée dans le projet de loi, constituerait l'autorité centrale de surveillance et de contrôle prévue à l'article 4 de la convention, en expliquant les motifs de sa réponse.
35. Le comité a prié le gouvernement de fournir le texte des instruments suivants: loi-cadre n° 27783 sur la décentralisation; loi régissant la Direction générale de l'inspection du travail (DGIT); décret suprême n° 021-2007-TR portant approbation du règlement sur la profession d'inspecteur du travail; et projet de loi n° 538/2011-PE. En outre, il lui a demandé de fournir des informations sur l'état d'avancement de l'adoption du projet de loi n° 538/2011-PE; d'indiquer les compétences en matière de surveillance et de contrôle de la DGIT (actuellement) et de la SUNAFIL (selon le projet de loi); et de communiquer des renseignements, notamment d'autres textes législatifs et projets, permettant de déterminer s'il existe un organe central exerçant des fonctions de surveillance et de contrôle conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la convention. Dans sa réponse aux allégations présentées par la CATP (p. 6, paragr. 1), le gouvernement indique qu'il a été

² Le gouvernement a soumis en annexe: i) une copie des grands principes de la politique sociale et du travail 2012-2016 du secteur du travail et de la promotion de l'emploi; ii) une copie du Plan national annuel des activités d'inspection du travail (2012); iii) une copie du Plan annuel des activités de formation.

³ Qui a abouti à l'actuelle loi n° 29981 portant création de la SUNAFIL et publiée le 15 janvier 2013.

établi que les gouvernements régionaux ont recruté du personnel d'inspection sous le CAS et que la DGIT, en tant qu'organe directeur du système d'inspection du travail, a exprimé son désaccord avec cette pratique». Le comité a demandé au gouvernement de décrire les mesures concrètes prises par la DGIT dans ce contexte (en plus d'exprimer son désaccord). S'agissant de l'article 6 de la convention, le comité a prié le gouvernement de fournir des informations sur le système de recrutement des inspecteurs du travail et sur l'effet donné à l'article 6 à la lumière des allégations. En ce qui concerne les articles 10 et 11 de la convention, le comité a demandé au gouvernement de répondre aux allégations de la CATP dans lesquelles elle remet en question le fonctionnement de l'inspection du travail et les moyens mis à sa disposition. Enfin, le comité a prié le gouvernement d'indiquer dans quelle mesure, dans le cadre du système décentralisé, l'autorité centrale exercera les fonctions et les compétences de surveillance et de contrôle (article 4, paragraphe 1, de la convention) pour ce qui est des questions abordées aux articles 10 et 11 de la convention.

1. Informations complémentaires du gouvernement du 6 décembre 2012

36. *Autorité centrale.* Dans sa communication du 17 décembre 2012, le gouvernement rappelle que, comme le prévoit l'article 19, paragraphe 2, de la LGIT, l'autorité centrale visée à l'article 4, paragraphe 1, de la convention était à ce moment la DGIT dépendant du MTPE. Au sujet du projet de loi portant création de la SUNAFIL, le gouvernement indique que cette dernière sera à l'avenir la nouvelle autorité centrale du système d'inspection du travail et que ses attributions seront les suivantes: contrôler le respect de la législation du travail dans les limites de sa compétence; approuver les politiques institutionnelles en matière d'inspection du travail; assurer une surveillance et faire respecter les normes juridiques, réglementaires et conventionnelles et les conditions contractuelles, dans les domaines social et du travail, qu'elles concernent le régime d'application commun ou des régimes spéciaux; et imposer les sanctions prévues par la loi en cas de non-respect des normes relevant de ces domaines, toujours dans les limites de sa compétence.
37. *Régime professionnel des inspecteurs.* Le gouvernement déclare que le régime professionnel des inspecteurs du travail est réglementé par les articles 26 à 30 de la LGIT et par le règlement sur la carrière d'inspecteur du travail, qui édictent les règles relatives à l'admission et au régime juridique applicable et contiennent des directives sur la formation et le perfectionnement. Ces dispositions établissent en outre les devoirs des inspecteurs, les modalités de leur participation à l'élaboration des normes, et l'obligation qui incombe à l'Etat de leur fournir les moyens matériels et les locaux nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.
38. *Recrutement.* Le gouvernement explique que l'admission en qualité d'inspecteur se fait par la voie d'un concours public fondé sur les aptitudes, l'attribution des postes d'inspecteur auxiliaire étant régie par l'alinéa a) de l'article 26 de la LGIT. En vertu des alinéas b) et c) du même article, les postes d'inspecteur et d'inspecteur principal sont pourvus à l'issue d'un concours de promotion interne. Dans les deux cas, les concours sont organisés conformément aux directives établies pour chaque concours par la DGIT, à l'initiative soit de cette dernière, soit des autorités régionales. Le recrutement sous le régime du CAS a un caractère temporaire, et le pouvoir exécutif est en train d'élaborer la réglementation nécessaire pour permettre aux travailleurs recrutés sous ce régime d'accéder à des postes permanents.
39. *Moyens matériels.* Le gouvernement répète que la DGIT supervise de manière planifiée – conformément aux objectifs fixés dans le plan opérationnel institutionnel et le protocole de supervision – le fonctionnement du système d'inspection du travail dans les limites de sa compétence, laquelle s'étend aux ressources humaines, aux bureaux, aux locaux, aux

moyens matériels et aux équipements requis. Des visites ont été organisées dans les directions régionales et la DGIT a formulé des recommandations, exhortant les gouvernements régionaux à mettre à disposition des locaux et des moyens matériels adéquats.

2. **Informations complémentaires du syndicat du 28 décembre 2012**

40. Dans sa communication du 28 décembre 2012, la CATP déclare que le projet de loi portant création de la SUNAFIL et modification de la LGIT et de la loi organique sur les gouvernements régionaux a été approuvé le 6 décembre 2012, mais qu'il n'est pas encore entré en vigueur à ce jour. Elle ajoute que l'article 3 de la loi dispose que la SUNAFIL exerce, à l'échelon national, toutes les fonctions et compétences inscrites à l'article 3 de la LGIT et assume le rôle d'autorité centrale et d'organe directeur du système d'inspection du travail. La loi prévoit également que les gouvernements régionaux, dans le cadre des fonctions établies à l'article 48, alinéa f), de la loi organique sur les gouvernements régionaux, exécutent toutes les fonctions relatives aux microentreprises sur le territoire relevant de leur juridiction. Quant à l'article 18 de la loi, il établit que la SUNAFIL est l'autorité centrale du système d'inspection du travail prévue par la LGIT et que, en sa qualité d'organe directeur, elle fixe les normes et procédures propres à assurer l'application des politiques publiques dans ses domaines de compétence. La CATP conclut que la loi contient des dispositions donnant effet à l'obligation énoncée à l'article 4, paragraphe 1, de la convention n° 81. La création de la SUNAFIL donnerait effet à cette obligation d'instituer une autorité centrale de surveillance et de contrôle, grâce aux modifications apportées aux articles 3, 13, 18, 19, 35, 39, 41 et 49 de la LGIT. Elle permettra de promouvoir, surveiller et contrôler le respect de l'ordre juridique en matière sociale, de travail et de SST.

D. **Nouvelle communication du syndicat du 12 août 2013**

41. *Loi n° 29981 portant création de la SUNAFIL et modification de la LGIT (loi n° 28806) et de la loi organique sur les gouvernements régionaux (loi n° 27867), publiée au Journal officiel le 15 janvier 2013.* La CATP joint à sa communication un exemplaire de la loi n° 29981 portant création de la SUNAFIL et rappelle que celle-ci exécutera, à l'échelon national, toutes les fonctions et compétences inscrites à l'article 3 de la LGIT et assumera le rôle d'autorité centrale et d'organe directeur du système d'inspection du travail. De leur côté, les gouvernements régionaux, dans le cadre des fonctions établies à l'article 48, alinéa f), de la loi n° 27867, exécutent sur le territoire relevant de leur juridiction respective toutes les fonctions et compétences énoncées à l'article 3 de la LGIT visant les microentreprises, y compris celles du secteur informel. Ce faisant, ils se conforment aux dispositions du règlement, aux politiques et plans nationaux et sectoriels et aux normes établies par l'organe directeur du système d'inspection. Le syndicat précise que, au moment où il a rédigé sa communication, la SUNAFIL n'était pas encore entrée en activité.
42. *Gouvernements régionaux.* La CATP indique qu'elle approuve en partie les dispositions de la loi portant création de la SUNAFIL, laquelle deviendrait l'autorité centrale de l'inspection du travail conformément à la convention. Toutefois, elle conteste la délégation aux gouvernements régionaux des fonctions d'inspection pour ce qui est des microentreprises car, de son point de vue, cette option perpétuerait l'ingérence politique et le manque d'autonomie dans les activités d'inspection. Le syndicat souligne que les gouvernements régionaux ne se sont pas intéressés à l'inspection du travail: ils n'ont pas recruté d'inspecteurs, ni suivi les directives techniques de l'organe central qu'est la DGIT, ni coordonné leurs travaux avec lui. Les inspections dans les provinces sont réduites au

strict minimum et, du fait des critères techniques adoptés, la législation du travail n'est pas appliquée de manière uniforme. Des opérations de lutte contre le travail forcé n'ont pas été lancées dans les zones forestières, où l'on sait pourtant que des cas existent. Enfin, très peu de mesures relatives au secteur agro-industriel ont été prises dans les provinces.

- 43. *Compétences en matière de contrôle de la SST dans le secteur public.*** La CATP indique que l'article 123 du règlement de la loi n° 29783 sur la SST, approuvé par le décret suprême n° 005-2012-TR, est illégal dans la mesure où il réduit le champ de compétence du MTPE en matière de contrôle du respect de la législation du travail concernant la SST aux entités du secteur public employant des travailleurs sous le régime professionnel du secteur privé. Pourtant, l'article 95 de la loi sur la SST donne au système d'inspection du travail, relevant du MTPE, compétence pour surveiller l'application des normes de SST, établir les responsabilités administratives, fournir orientations et conseils techniques sur les sujets concernés, et appliquer les sanctions prévues par la LGIT. La CATP souligne que le règlement est également contraire à l'article 2 de la loi sur la SST, selon lequel cette loi s'applique à tous les secteurs et vise tous les employeurs et travailleurs assujettis au régime professionnel du secteur privé, les travailleurs et fonctionnaires du secteur public, les travailleurs employés par les forces armées et par la police nationale du Pérou, ainsi que les travailleurs indépendants.
- 44. *Manque de personnel d'appui.*** La CATP indique que les inspecteurs principaux se sont vu assigner des tâches administratives qui les empêchent d'exercer leurs fonctions d'inspection proprement dites, car la plupart ne disposent pas de personnel administratif d'appui.
- 45. *Collaboration avec d'autres organes.*** Par ailleurs, l'organisation plaignante estime que l'efficacité de la collaboration avec la SUNAT pourrait être améliorée. Des accords devraient être conclus, d'une part, avec la police, pour qu'elle apporte l'assistance requise aux inspecteurs (dont de nombreux sont victimes d'agressions verbales et physiques), et, d'autre part, avec le ministère public et les parquets, pour que les accidents du travail soient immédiatement signalés à l'inspection du travail et au bureau du procureur de garde, et que des actions conjointes soient mises en œuvre.
- 46. *Coexistence de différents régimes.*** Le syndicat allègue qu'un projet de décret suprême prévoit la coexistence de différents régimes professionnels au sein de la SUNAFIL, alors que la loi portant création de celle-ci dispose clairement et expressément que les travailleurs doivent être assujettis au régime professionnel du secteur privé réglementé par le décret législatif n° 728.
- 47. *Cessation de fonctions.*** La CATP estime que la loi n° 30057 du 4 juillet 2013 sur la fonction publique viole la convention: en effet, en subordonnant le maintien au sein de la fonction publique à l'obtention de bons résultats à une évaluation, elle crée la possibilité d'être exclu de la fonction publique pour de telles raisons. En outre, de l'avis de la CATP, la catégorie de «personnel dont l'inefficacité est établie» introduite dans la loi n° 30057 est subjective et vise à permettre des licenciements, dans la mesure où l'article 26 de la loi établit ce qui suit: «Si, après avoir suivi une formation professionnelle, un fonctionnaire est classé pour la deuxième fois dans la catégorie du “personnel dont le rendement doit être surveillé” à l'issue de l'évaluation, on considère qu'il fait partie du “personnel dont l'inefficacité est établie”.» Le syndicat estime en outre que certains motifs de cessation de fonctions devraient être supprimés, à savoir les capacités du fonctionnaire dans les cas de réprobation; les causes technologiques, structurelles ou organisationnelles entraînant des suppressions de postes; et la dissolution de l'entité par mandat normatif exprès (alinéas *i*), *k*) et *l*) de l'article 49 de la loi susmentionnée). Enfin, la CATP soutient que la liste des manquements à la discipline doit être révisée, car elle est imprécise et arbitraire.

- 48. Rémunération.** La CATP demande l'application d'un barème de rémunération des inspecteurs du travail qui soit juste, équitable et fondé sur leurs fonctions et leurs responsabilités, afin d'assurer la continuité du personnel d'inspection et de donner suite aux observations que la CEACR a adressées au gouvernement sur ce point.
- 49. Formation.** La CATP se réfère aux observations formulées par la CEACR en 2010 relatives à la formation des inspecteurs du travail, et déplore l'absence d'un programme de formation portant spécialement sur les fonctions d'inspection. De plus, des mesures n'ont pas été prises pour s'assurer la collaboration d'experts et de techniciens dûment qualifiés.
- 50. Nombre d'inspecteurs.** Le syndicat insiste sur l'insuffisance du nombre actuel d'inspecteurs et exprime l'espoir que la création de la SUNAFIL permettra de changer les choses et de recruter suffisamment d'inspecteurs, pour autant qu'un budget approprié lui soit alloué.
- 51. Moyens matériels.** La CATP fait référence aux observations de la CEACR de 2010 concernant le manque de moyens matériels des services d'inspection et, en particulier, de locaux adéquats et de moyens de transport. Elle signale qu'il n'est pas prévu d'améliorer, dans le cadre de la SUNAFIL, les conditions de promiscuité dans lesquelles travaillent les inspecteurs. Le syndicat mentionne en outre les observations formulées par la CEACR en 2012 au titre de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, lesquelles soulignent la nécessité de doter le Groupe spécial de l'inspection du travail contre le travail forcé (GEIT) d'effectifs suffisants et de ressources matérielles adéquates et, en particulier, de renforcer sa capacité de mobilité pour lui permettre de s'acquitter de ses fonctions sur l'ensemble du territoire national.
- 52. Plaintes.** La CATP se réfère aux observations de la CEACR de 2010 sur l'application de la convention n° 81 et notamment de l'article 12, paragraphe 1 a) et c), et de l'article 15 c). Elle déclare que la situation à cet égard n'a pas changé, les inspecteurs recevant des ordres d'inspection avec la plainte annexée au dossier. Le syndicat affirme en outre que l'article 15 c) de la convention n'est pas respecté lorsque des plaintes sont déposées par des anciens salariés ou pour dénaturation du contrat de travail. En effet, une directive de la DGIT impose aux plaignants de demander la levée de la réserve pour que les plaintes de ce type soient prises en considération, qu'un ordre d'inspection soit délivré et que les démarches correspondantes soient accomplies.
- 53. Notification.** Selon la CATP, le système servant à notifier les accidents du travail et les cas de maladie professionnelle à l'inspection présente de sérieuses lacunes: en effet, les conditions prescrites empêchent de déclarer les accidents ou les cas de maladie professionnelle relevant du secteur informel ou concernant des employeurs qui se soustraient à leurs obligations. Il s'ensuit que les statistiques ne reflètent pas la réalité et que l'inspection du travail ne peut pas prendre les mesures de prévention nécessaires.
- 54. Visites.** Par ailleurs, le syndicat allègue que les visites ne sont toujours pas planifiées et qu'elles dépendent des plaintes reçues. Il a fait valoir que la CEACR, dans ses observations sur la convention n° 29 mentionnées plus haut, a exprimé sa préoccupation quant au «fait qu'aucune infraction n'a pu être constatée [...] compte tenu du fait que des études ont permis d'identifier certaines régions où prévalent les pratiques de travail forcé ainsi que les processus d'imposition de ces pratiques».
- 55. Actes et sanctions.** L'organisation plaignante déclare que le nombre d'amendes infligées a certes augmenté depuis la création de la SUNAFIL, mais que les actes sont souvent annulés sans indication de motif avant la fin de la procédure de sanction. Lorsque les amendes ne sont pas annulées, elles ne sont pas recouvrées, c'est-à-dire que les sanctions ne sont pas effectivement appliquées.

56. *Rapports annuels.* La CATP insiste sur le fait que la DGIT ne publie ni rapports annuels ni statistiques, bien que les inspecteurs du travail soient tenus de présenter des rapports mensuels.

E. Observations du gouvernement du 20 novembre 2013

57. *Décentralisation.* Le gouvernement déclare que, si la création de la SUNAFIL vise à résoudre les problèmes qui se posent dans le cadre du système décentralisé d'inspection du travail actuel, démettre complètement les gouvernements régionaux de cette fonction irait à l'encontre du processus de décentralisation que le gouvernement encourage depuis des années. Tandis que les gouvernements régionaux conserveront certaines compétences en matière d'inspection du travail, la SUNAFIL sera chargée d'assurer leur supervision.
58. *Coopération de l'inspection du travail avec d'autres entités publiques.* En ce qui concerne la collaboration avec les entités publiques, le gouvernement indique qu'un accord spécifique de coopération a été conclu entre le MTPE et la SUNAT. Plusieurs réunions de travail ont été consacrées à l'exécution de cet accord.
59. *Profession.* Le gouvernement fait savoir que la profession d'inspecteur du travail est régie par le décret suprême n° 021-2007-TR, qui établit les modalités d'admission et les conditions d'avancement. Les possibilités de promotion sont présentées chaque année dans le cadre d'une procédure interne. Tous les concours que le MTPE organise pour pourvoir des postes sont publics et ouverts à la participation de l'ensemble du personnel possédant le profil requis.
60. *Formation.* Le gouvernement déclare que le MTPE, par l'intermédiaire de la DGIT, exécute le plan annuel de formation à l'intention du personnel d'inspection. Il a fourni un tableau détaillé sur les 74 activités de formation qui ont été organisées en 2012 et auxquelles ont participé des membres du personnel de Lima et des autres régions⁴. Le gouvernement ajoute que la DGIT a bénéficié d'un appui et de conseils techniques concernant le travail des enfants et le travail forcé fournis par la Direction générale des droits fondamentaux et de la SST (DGDFSST). Tous les inspecteurs qui composent le GEIT sont spécialisés dans les droits fondamentaux et la majorité sont titulaires d'un diplôme en la matière. Ils ont aussi suivi une formation sur la fourniture d'orientations et d'une assistance technique portant notamment sur le travail des enfants et le travail forcé. Enfin, dans chacune des trois grandes régions (nord, centre et sud), une réunion de l'inspection du travail a été organisée en 2013 pour examiner et définir les critères à adopter en matière d'inspection, en fonction des problèmes qui se posent dans chaque région.
61. *Collaboration d'experts et de techniciens.* S'agissant des allégations selon lesquelles des mesures n'ont pas été prises pour s'assurer la collaboration d'experts et de techniciens, le gouvernement indique qu'un projet de décret suprême est en cours d'élaboration, qui devrait porter approbation du «règlement sur la surveillance, le contrôle et les sanctions en matière de SST dans les sous-secteurs de l'industrie minière, de l'électricité et des hydrocarbures». Ce décret contiendra notamment un registre d'experts en matière de SST. Le gouvernement précise que, conformément au règlement de la SUNAFIL, il revient au Service national de renseignement aux fins de l'inspection de gérer le registre d'experts et de techniciens.

⁴ Selon le tableau, ces activités ont porté entre autres sur les thèmes suivants: l'ergonomie, la SST, l'intermédiation sur le marché du travail, les directives et normes de la DGIT, la procédure administrative en matière de sanctions, le travail des enfants, le travail forcé, les équipements de protection individuelle, etc.

- 62. Moyens matériels.** Le gouvernement se réfère aux informations fournies par la Direction de l'inspection du travail relevant de la DRTPE de Lima métropole, qui décrivent en détail les moyens mis à la disposition des inspecteurs pour l'accomplissement de leurs fonctions (téléphones portables et matériel informatique). Un espace de travail d'environ 800 m² est réservé exclusivement aux inspecteurs. Leurs frais de transport leur sont remboursés (pour un montant maximal de 37 nouveaux soles ou minimal de 10 soles par jour, selon la zone) et ils disposent de dix véhicules alloués aux fonctions d'inspection.
- 63. Notification.** En ce qui concerne la notification des accidents du travail au moyen d'une page Web, le gouvernement indique que ce système a été mis en place pour permettre aux entreprises de remplir l'obligation qui leur incombe de signaler les accidents du travail. De par sa condition même, une entreprise de l'économie informelle sera réticente à notifier un accident qui donnera lieu à une inspection. Par conséquent, les accidents qui surviennent dans des entreprises du secteur informel sont traités dans le cadre d'une enquête pour plainte, si l'intéressé en dépose une, ou à l'initiative de la direction lorsqu'un cas vient à sa connaissance par un moyen ou un autre.
- 64. Planification des inspections.** Le gouvernement conteste l'allégation de la CATP selon laquelle les opérations ne sont pas planifiées. Il affirme que la DGIT élabore tous les ans un plan national d'inspection du travail qui expose en détail les activités à mener pendant l'année. L'élaboration de ce plan s'appuie sur les informations recueillies au sein du système, qui permettent d'établir des cartes et de recenser les populations vulnérables et les secteurs économiques sur lesquels l'Etat doit concentrer ses efforts en priorité. Par ailleurs, une attention particulière est portée au contrôle de l'application des normes en matière de SST dans les secteurs de l'industrie minière et de l'énergie, qui relèvent depuis peu de la compétence du MTPE.
- 65. Rapports annuels.** Le gouvernement déclare que l'assertion de la CATP selon laquelle la DGIT ne publie ni rapports ni statistiques est infondée, dans la mesure où un bulletin des statistiques est remis tous les mois au bureau du vice-ministre du Travail. Le bulletin vise à rendre compte des activités mensuelles d'inspection, de contrôle et de fourniture d'orientations aux fins de la prise de décisions. Les statistiques du bulletin sont compilées à partir des rapports du SIIT, système centralisé d'enregistrement de données actuellement utilisé par 15 directions et agences régionales du travail et de la promotion de l'emploi, qui représentent quelque 70 pour cent des activités d'inspection au niveau national. Concernant les allégations relatives au rapport annuel, le gouvernement affirme qu'un rapport annuel est élaboré et présenté au BIT.

III. Conclusions du comité

- 66.** Le comité a fondé ses conclusions sur l'examen des allégations de la CATP, des observations communiquées par le gouvernement, des réponses de l'organisation plaignante et du gouvernement aux questions du comité, ainsi que sur les informations précédemment communiquées par le gouvernement dans les rapports relatifs à l'application de la convention ratifiée, qui doivent être présentés en vertu de l'article 22 de la Constitution de l'OIT; il a également tenu compte des commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR).
- 67.** Le comité note qu'entre la présentation de la réclamation et aujourd'hui un nouvel instrument relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'inspection du travail a été adopté. A l'heure actuelle, la législation pertinente est essentiellement la suivante: 1) loi n° 29981, publiée le 15 janvier 2013, portant création de la Surintendance nationale de contrôle de l'application de la législation du travail (SUNAFIL) et portant modification de la loi n° 28806 (loi générale sur l'inspection du travail (LGIT)) et de la loi n° 27867 (loi

organique sur les gouvernements régionaux); 2) décret suprême n° 007-2013-TR du 6 août 2013, portant approbation du règlement relatif à l'organisation et aux fonctions de la SUNAFIL; 3) décret suprême n° 009-2013-TR du 24 octobre 2013, portant modification du règlement relatif à l'organisation et aux fonctions de la SUNAFIL; 4) décret suprême n° 015-2013-TR du 26 décembre 2013 définissant la fonction d'inspection du travail exercée par les gouvernements régionaux. Le comité prend note également de l'arrêté ministériel n° 0037-2014-TR du 28 février 2014, portant approbation du transfert de compétences du MTPE à la SUNAFIL.

A. Remarques préliminaires

- 68.** Sur la base des allégations de la CATP, le comité doit examiner avant tout la question de savoir si, dans le cadre du processus de décentralisation du système d'inspection du travail, le gouvernement du Pérou a enfreint la convention n° 81 sur les points suivants: surveillance et contrôle du système d'inspection par une autorité centrale (*article 4, paragraphe 1*); statut et conditions de service des inspecteurs du travail (*article 6*); recrutement des inspecteurs sur la base des compétences requises (*article 7, paragraphe 1*); formation appropriée des inspecteurs du travail (*article 7, paragraphe 3*); nombre d'inspecteurs (*article 10*); moyens matériels mis à la disposition des inspecteurs du travail (*article 11*); établissement de rapports périodiques sur les activités d'inspection (*article 19*) et élaboration et communication, au BIT, d'un rapport annuel d'inspection (*articles 20 et 21*).
- 69.** Le comité examinera ensuite les autres allégations de la CATP, qui concernent le champ d'application de l'inspection du travail (*article 2*); les autres fonctions confiées aux inspecteurs du travail (*article 3, paragraphe 2*); la coopération entre les services d'inspection et d'autres institutions publiques (*article 5 a*); le droit de pénétrer et d'enquêter librement dans les établissements et le principe de confidentialité de la source des plaintes (*article 12, paragraphe 1 a) et c), et article 15 c*); la fréquence et la qualité des visites d'inspection (*article 16*) et les sanctions effectivement appliquées (*article 18*).

B. Application de la convention dans le cadre du processus de décentralisation du système d'inspection du travail

1. ***Soumission du système d'inspection du travail à la surveillance et au contrôle d'une autorité centrale***

70. Le comité rappelle que le *paragraphe 1 de l'article 4* de la convention dispose ce qui suit:

1. Pour autant que cela soit compatible avec la pratique administrative du Membre, l'inspection du travail sera placée sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale.

71. Le comité croit comprendre que la présente réclamation remet en question le fonctionnement même du système d'inspection du travail sous la surveillance et la tutelle d'une autorité centrale dans le cadre du processus de décentralisation actuellement mené au Pérou. Il note que la législation pertinente a changé entre la présentation de la réclamation et aujourd'hui, et qu'il ressort des paragraphes précédents que la réforme n'est pas encore achevée. Compte tenu de la nature évolutive de la situation, il considère que l'examen de cette dernière est complexe.

Situation antérieure à la création de la SUNAFIL

- 72.** La CATP allègue que la décentralisation de l'inspection du travail a entraîné un défaut de contrôle et un manque de coopération et de coordination de la part de l'actuelle autorité centrale du système d'inspection du travail pour ce qui est des compétences en matière d'inspection attribuées aux gouvernements régionaux, ce qui a mis fin au contrôle exercé par l'autorité centrale. Elle fait valoir que la décentralisation du système d'inspection du travail, lequel se trouvait déjà dans une situation précaire, conjuguée à un manque d'intérêt des gouvernements régionaux pour les activités et objectifs des Directions régionales du travail et de la promotion de l'emploi (DRTPS) responsables, entre autres, de l'inspection du travail, a aggravé la situation.
- 73.** Selon le syndicat, le rattachement de l'inspection du travail aux gouvernements régionaux a créé des problèmes, notamment en ce qui concerne l'application de critères uniformes sur tout le territoire national, la dotation de moyens financiers, de ressources humaines et de moyens matériels aux services d'inspection du travail, les régimes de travail et les conditions de service des inspecteurs du travail, le recrutement et la formation des inspecteurs du travail, la planification et la réalisation des visites d'inspection, et l'élaboration des rapports périodiques. Le gouvernement indique quant à lui que la décentralisation n'a pas empêché la DGIT, en sa qualité d'autorité centrale, de surveiller et de contrôler le système d'inspection.
- 74.** Le comité relève dans l'exposé des motifs du projet de loi n° 538/2011-PE portant création de la SUNAFIL que, en vertu du processus de décentralisation engagé en 1998, les DRTPS de l'époque ont été organiquement et administrativement détachées du ministère du Travail et rattachées aux gouvernements régionaux respectifs, au plus tard le 1^{er} janvier 2003.
- 75.** Le comité note par ailleurs que, en vertu de l'article 48 de la loi n° 27867 de 2002 – loi organique relative aux gouvernements régionaux –, ces derniers, entre autres fonctions spécifiques dans les domaines du travail, de la promotion de l'emploi, de la petite entreprise et de la microentreprise, sont chargés de mettre en œuvre les procédures de suivi, de contrôle et d'inspection en matière de normes du travail, ainsi que les mesures relatives à la SST et à la prévoyance sociale, et de faire respecter les normes sur la prévention des risques professionnels et la protection contre ces risques.
- 76.** Le comité observe en outre que, conformément à l'article 19.1, lu conjointement avec l'alinéa c) de l'article 35 de cette même loi, le budget annuel de la République est décentralisé et les gouvernements régionaux et locaux approuvent leur organisation interne et leur budget institutionnel conformément à la loi de gestion du budget de l'Etat et aux lois budgétaires annuelles. En vertu de l'article 72 de cette même loi (telle que modifiée par la loi n° 27902 de 2003), le gouvernement régional régleme ses ressources, ses biens et ses actifs et les administre conformément à la loi. Par conséquent, le budget de l'Etat destiné à l'inspection du travail a été décentralisé et les décisions en la matière incombent à chacun des gouvernements régionaux.
- 77.** Au vu des documents fournis par le gouvernement, notamment ceux qui portent sur les recommandations adressées à divers gouvernements régionaux en 2012 au sujet des problèmes identifiés par la DGIT afin, entre autres, qu'ils procèdent à l'élaboration de leurs plans d'inspection, à l'affectation de fonctionnaires à la direction de l'inspection du travail, à la dotation en moyens matériels et logistiques, ainsi qu'à la mise en place des directions de l'inspection du travail, le comité considère que l'attribution aux gouvernements régionaux de compétences en la matière a entraîné une réduction drastique des compétences de la DGIT. Cette dernière n'aurait plus aucun pouvoir en matière de détermination des ressources financières et moyens matériels dont les services d'inspection du travail ont besoin pour s'acquitter au mieux de leurs fonctions; la création même de

directions de l'inspection du travail dans les régions est passée sous le contrôle des gouvernements locaux. Dans ces conditions, l'autorité centrale a perdu une part substantielle de ses compétences en matière de coordination, de surveillance et de contrôle.

78. Le comité rappelle que, comme l'a signalé la CEACR dans son étude d'ensemble sur l'inspection du travail de 2006, «[l]e rattachement du système d'inspection à une autorité centrale facilite l'établissement et l'application d'une politique uniforme sur l'ensemble du territoire et permet l'utilisation rationnelle des ressources disponibles, notamment en limitant les cas de double emploi». Dans ce contexte, la CEACR a jugé contraire à la convention la décision prise par un pays de décentraliser l'inspection du travail sans assortir la mesure de l'obligation pour les autorités administratives régionales ou locales décentralisées d'instituer un système aux fins de son fonctionnement et de lui affecter des ressources budgétaires suffisantes⁵.
79. Le comité considère que l'application d'une politique cohérente et coordonnée en matière d'inspection du travail exige que l'autorité centrale d'inspection veille au bon fonctionnement de l'ensemble du système et exerce une surveillance et un contrôle effectifs sur tout le dispositif, tant au niveau national qu'au niveau local. Cette exigence est confirmée par l'obligation faite aux inspecteurs du travail et aux bureaux d'inspection locaux, selon le cas, de soumettre à l'autorité centrale d'inspection des rapports périodiques sur les résultats de leurs activités, obligation qui est prévue à l'article 19 de la convention, libellé comme suit:
1. Les inspecteurs du travail ou les bureaux d'inspection locaux, selon les cas, seront tenus de soumettre à l'autorité centrale d'inspection des rapports périodiques d'un caractère général sur les résultats de leurs activités.
 2. Ces rapports seront établis selon la manière prescrite par l'autorité centrale et traiteront des sujets indiqués de temps à autre par l'autorité centrale; ils seront soumis au moins aussi fréquemment que l'autorité centrale le prescrira et, dans tous les cas, au moins une fois par année.
80. **Le comité estime que les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'inspection du travail résultant de la décentralisation ne sont pas pleinement conformes au paragraphe 1 de l'article 4 de la convention dans la mesure où, dans la pratique, les attributions de la DGIT, en sa qualité d'autorité centrale, ont été sensiblement réduites. Il note toutefois que l'entrée en vigueur de la loi n° 29981 et de son règlement d'application a entraîné une amélioration en ce qui concerne l'assujettissement d'une partie des entreprises à la surveillance et au contrôle d'une autorité centrale.**

Evolution de la situation depuis la création de la SUNAFIL

81. Le comité observe que la loi n° 29981, publiée le 15 janvier 2013, porte création de la SUNAFIL. Le décret suprême n° 007-2013-TR, modifié par le décret suprême n° 009-2013-TR, porte approbation du règlement relatif à l'organisation et aux fonctions de la SUNAFIL, et l'arrêté ministériel n° 0037-2014-TR du 28 février 2014 portant approbation du transfert de compétences du MTPE à la SUNAFIL prévoit que cette dernière commencera le 1^{er} avril 2014 à exercer ses fonctions d'autorité centrale du système d'inspection au niveau national et ses compétences en matière d'inspection et de sanction dans la zone métropolitaine de Lima. Le comité note également que la loi relative au budget du secteur

⁵ BIT: Conférence internationale du Travail, 95^e session, Genève, 2006, Rapport III (Partie 1B), Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (ci-après, «Étude d'ensemble sur l'inspection du travail, 2006»), paragr. 140.

public pour l'exercice 2014 précise que la mise en place progressive de la SUNAFIL s'achèvera le 31 décembre 2014.

- 82.** Le comité note que l'article 1 de la loi n° 29981 susmentionnée institue un organisme technique spécialisé, la SUNAFIL, rattaché au MTPE, qui est chargé de promouvoir et contrôler le respect de la législation dans le domaine social et du travail et dans celui de la sécurité et santé au travail (SST), ainsi que de fournir des avis techniques, de réaliser des enquêtes et de proposer l'élaboration de normes sur ces questions.
- 83.** L'article 3 de cette même loi prévoit quant à lui que la SUNAFIL exerce au niveau national toutes les fonctions prévues à l'article 3 de la LGIT et fait office d'autorité centrale et d'organe directeur du système d'inspection du travail. Ce même article prévoit cependant que les gouvernements régionaux, dans l'exercice des fonctions prévues à l'article 48, alinéa *f*), de la loi organique n° 27867 relative aux gouvernements régionaux, exercent sur le territoire de leur ressort toutes les fonctions et compétences visées à l'article 3 de la LGIT en ce qui concerne les microentreprises du secteur formel ou informel selon la définition donnée dans le règlement, conformément aux politiques et plans nationaux et sectoriels, ainsi qu'aux normes formulées par l'organe directeur du système d'inspection du travail.
- 84.** La deuxième disposition complémentaire modificative de la loi susmentionnée modifie l'article 48, alinéa *f*), de la loi organique relative aux gouvernements régionaux et dispose qu'il appartient à ces derniers de mener à bien les procédures en matière d'emploi et de promotion de la petite entreprise et de la microentreprise, ainsi que les procédures de suivi et de contrôle des normes du travail concernant les microentreprises, et d'appliquer les sanctions relevant de son domaine de compétence. La cinquième disposition complémentaire modificative de cette loi prévoit qu'un décret suprême doit établir, aux fins de l'article 3, la définition de la microentreprise.
- 85.** Le comité prend note du décret suprême n° 015-2013-TR du 26 décembre 2013 définissant la fonction d'inspection du travail exercée par les gouvernements régionaux. Le comité observe que l'article 2 de ce décret définit comme une microentreprise, uniquement aux fins de la définition des fonctions d'inspection exercées par les gouvernements régionaux, tout employeur ayant entre un et dix travailleurs inscrits dans la base de données électronique instituée par le décret suprême n° 018-2007-TR et ses règlements complémentaires et modificatifs. Conformément à la disposition complémentaire transitoire du décret, le MTPE approuvera par arrêté la liste des microentreprises placées sous la responsabilité des différents gouvernements régionaux pour l'exercice budgétaire 2014.
- 86.** En vertu de l'article 4, alinéa *h*), et de l'article 6 de la loi n° 29981, la SUNAFIL a quant à elle le pouvoir d'imposer les sanctions relevant de son domaine de compétence (voir l'article 4, alinéa *f*), de cette même loi), ainsi que celui de recouvrer le montant des sanctions pécuniaires qu'elle inflige dans le cadre de l'exercice de ses compétences. Conformément à l'article 7 de cette même loi, la SUNAFIL est composée: *a*) d'une haute direction (conseil d'administration et surintendant); *b*) du tribunal de l'inspection du travail; *c*) des organes de ligne; *d*) des organes d'appui; et *e*) des organes déconcentrés.
- 87.** Conformément à l'article 18 de la loi n° 29981, «[I]a SUNAFIL est l'autorité centrale du système d'inspection du travail à laquelle se réfère la loi n° 28806 (loi générale sur l'inspection du travail) (...); et, en tant qu'organe directeur du système d'inspection du travail, elle formule des normes et établit des procédures pour assurer le respect des politiques publiques dans les domaines relevant de sa compétence ... en garantissant le fonctionnement du système avec la participation des gouvernements régionaux...». Conformément à l'article 19 de cette même loi, la SUNAFIL établit des mécanismes de concertation et de coordination avec d'autres entités du pouvoir exécutif et

intergouvernemental et avec les gouvernements régionaux et locaux pour, entre autres choses, coordonner la mise en œuvre des politiques nationales et sectorielles relevant de sa compétence, conclure des accords interinstitutionnels d'assistance technique et mener des actions de coopération et de collaboration mutuelle.

88. La première disposition complémentaire modificative de la loi n° 29981, dans sa partie portant modification de l'article 19 de la LGIT, prévoit que le système d'inspection du travail est composé: *a)* de la SUNAFIL, qui est l'organe directeur et l'autorité centrale du système d'inspection du travail; et *b)* des services organiques des gouvernements régionaux qui dépendent fonctionnellement et techniquement de cette autorité centrale en matière d'inspection du travail.
89. Conformément au dernier paragraphe de la première disposition complémentaire finale de la loi en question, la SUNAFIL, les gouvernements régionaux et les organismes publics ou privés qui sont chargés de veiller au respect des normes du travail peuvent conclure des accords visant à permettre à la SUNAFIL de contrôler l'application de ces normes.
90. Conformément à la deuxième disposition complémentaire transitoire de la loi n° 29981, l'administration du système d'inspection du travail reste à la charge du MTPE jusqu'à l'approbation du règlement relatif à l'organisation et aux fonctions de la SUNAFIL et des autres instruments de gestion de cette dernière. L'arrêté ministériel n° 0037-2014-TR prévoit la mise en place progressive de la SUNAFIL jusqu'au 31 décembre 2014.
91. Le comité observe que le règlement de la SUNAFIL, approuvé par le décret suprême n° 007-2013-TR du 6 août 2013, fixe la structure et les fonctions des différents organes de la SUNAFIL. En vertu de l'article 4 de ce règlement, les fonctions de la SUNAFIL sont notamment les suivantes: contrôler l'application de la législation sociale et du travail en s'acquittant des tâches d'inspection relevant de ses compétences (alinéa *a*)); approuver les politiques institutionnelles en matière d'inspection du travail conformément aux politiques nationales et sectorielles (alinéa *b*)); conclure des accords de gestion avec les gouvernements régionaux dans les domaines relevant de sa compétence (alinéa *i*)).
92. Conformément à l'article 37 du règlement de la SUNAFIL, l'intendance régionale est l'organe déconcentré chargé de diriger et de superviser la programmation, l'élaboration et l'exécution des activités d'inspection, de contrôle, d'orientation et d'assistance technique, et de superviser les procédures de sanction. Par ailleurs, le règlement prévoit en son article 50 que la SUNAFIL pourra compter 25 intendances régionales (une par région).
93. Le comité observe qu'avec l'adoption et l'application de la loi n° 29981 et du règlement de la SUNAFIL, le système d'inspection reste rattaché à une autorité centrale (la SUNAFIL) et exercera ses fonctions aux niveaux régional et local par l'intermédiaire des organes déconcentrés de cette dernière, sauf en ce qui concerne les microentreprises (qui d'après les déclarations de la CATP constituent la majorité des entreprises du pays), car ces dernières continuent de relever des gouvernements régionaux et échappent à la tutelle de la SUNAFIL. Dans ces conditions, le comité croit comprendre que celle-ci n'est pas compétente pour surveiller et contrôler l'inspection du travail dans les microentreprises. Toutefois, et bien qu'il comprenne que la décentralisation de l'inspection du travail s'inscrit dans le cadre du processus de décentralisation de l'administration que le gouvernement met en œuvre depuis des années et que, par conséquent il ne paraît pas possible, comme l'a lui-même reconnu le gouvernement, de décharger les gouvernements régionaux de toute responsabilité en matière d'inspection, **le comité rappelle que les obligations découlant de la ratification d'une convention sont de la responsabilité de l'Etat, et c'est à lui qu'il appartient d'assurer les conditions d'application de cette convention sur tout le territoire.**

- 94.** Malgré des améliorations en ce qui concerne l'assujettissement d'une partie des entreprises à une autorité centrale, le comité n'est pas en mesure de se prononcer à ce stade sur la manière dont l'autorité centrale exercera ses fonctions, puisque la mise en place de la SUNAFIL n'est pas encore achevée, et il conviendra d'observer comment elle exerce ses fonctions dans la pratique. **Cette situation transitoire donne en revanche la possibilité au gouvernement de prendre les mesures correctives nécessaires. Le comité espère que ce processus respectera pleinement les dispositions de la convention et prie le gouvernement de tenir la CEACR informée de l'évolution de la situation.**
- 95.** En ce qui concerne l'inspection du travail dans les microentreprises, qui relève encore de la compétence des gouvernements régionaux – ceux-ci étant administrativement et financièrement autonomes – et qui n'est pas visée par la législation relative à la SUNAFIL, le comité observe que les problèmes évoqués aux paragraphes 72 et suivants semblent persister. Le comité rappelle à ce propos les remarques de la CEACR rapportées au paragraphe 78 et selon lesquelles, pour être conforme aux exigences de la convention, la décentralisation du travail doit être assortie de l'obligation pour les autorités administratives régionales ou locales décentralisées d'instituer un système aux fins de son fonctionnement et de lui affecter des ressources budgétaires suffisantes.
- 96.** Le comité, tout en prenant bonne note de ses efforts, prie le gouvernement d'adopter de façon régulière, en droit comme dans la pratique, les mesures qui s'imposent pour faire en sorte que l'ensemble du système d'inspection du travail soit placé sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale, comme le prévoit l'article 4 de la convention.

2. Obligation de présenter des rapports périodiques à l'autorité centrale et de publier et de communiquer un rapport annuel d'inspection au BIT

- 97.** Le comité rappelle en outre que, conformément au *paragraphe 1 de l'article 19* de la convention:
1. Les inspecteurs du travail ou les bureaux d'inspection locaux, selon les cas, seront tenus de soumettre à l'autorité centrale d'inspection des rapports périodiques d'un caractère général sur les résultats de leurs activités.

En vertu de l'*article 20*:

1. L'autorité centrale d'inspection publiera un rapport annuel de caractère général sur les travaux des services d'inspection placés sous son contrôle.
2. ...
3. Des copies des rapports annuels seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail dans un délai raisonnable après leur parution, mais en tout cas dans un délai ne dépassant pas trois mois.

Et, en vertu de l'*article 21*:

Le rapport annuel publié par l'autorité centrale d'inspection portera sur les sujets suivants:

- a) lois et règlements relevant de la compétence de l'inspection du travail;
- b) personnel de l'inspection du travail;
- c) statistiques des établissements assujettis au contrôle de l'inspection et nombre des travailleurs occupés dans ces établissements;
- d) statistiques des visites d'inspection;

- e) statistiques des infractions commises et des sanctions imposées;
- f) statistiques des accidents du travail;
- g) statistiques des maladies professionnelles;

ainsi que sur tous autres points se rapportant à ces matières pour autant que ces sujets et ces points relèvent du contrôle de cette autorité centrale.

- 98.** Le comité note que la CATP allègue que des régions ne communiquent pas d'informations sur leurs activités, ce qui ne permet pas de disposer de données au niveau national.
- 99.** Le gouvernement, pour sa part, impute la non-transmission par certaines régions d'informations sur leurs activités aux fréquents changements au sein des autorités régionales. Il indique toutefois que des mesures sont en cours pour recueillir des informations complètes sur l'ensemble du territoire et donner effet aux dispositions des *articles 20 et 21* de la convention. Chaque mois, un bulletin de statistiques est envoyé au bureau du vice-ministre du Travail contenant des informations extraites de rapports du SIIT, système centralisé d'informations; ce système est utilisé dans 15 DRTPE, soit environ 70 pour cent des activités des services d'inspection au niveau national. En ce qui concerne les allégations relatives au rapport annuel, le gouvernement déclare que le rapport annuel pour présentation au BIT est en cours d'élaboration.
- 100.** Le comité note que, dans ses commentaires adoptés en 2010, la CEACR a noté avec intérêt «... suite à ses demandes réitérées, la communication d'un rapport sur les activités de l'inspection du travail pour 2007» et a demandé au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour qu'un rapport annuel conforme à ces dispositions soit publié et communiqué au BIT, contenant les informations prévues par l'article 21, dans les formes prescrites par l'article 20.
- 101.** **Le comité insiste sur la nécessité pour le gouvernement d'adopter de façon régulière les mesures nécessaires tendant à réunir des informations périodiques complètes sur les activités des bureaux locaux d'inspection afin de satisfaire aux conditions nécessaires à l'application des *articles 19, 20 et 21* de la convention.**

3. Statut et conditions de service des inspecteurs du travail

- 102.** Le comité rappelle que l'*article 6* de la convention prévoit les dispositions suivantes:

Le personnel de l'inspection sera composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de service leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue.

Situation avant la création de la SUNAFIL

- 103.** Le syndicat affirme que la décentralisation a eu une incidence sur le droit d'accès des inspecteurs du travail à la fonction publique et à une carrière professionnelle et a conduit certains d'entre eux à renoncer à leurs fonctions. Selon les allégations du syndicat, le recrutement d'inspecteurs du travail dans le cadre de la décentralisation en les soumettant à trois régimes différents, à savoir le régime applicable à la fonction publique, le régime des contrats soumis au droit privé et le régime applicable aux contrats administratifs de services (CAS), a fait que les personnels d'inspection exerçant les mêmes fonctions ont des statuts et des conditions de travail différents et que, par conséquent, ils ne perçoivent pas la même rémunération et ne jouissent pas de la même stabilité dans l'emploi.

104. Le gouvernement déclare que l'accès à la carrière d'inspecteur donne droit à une relation de travail permanente, avec possibilité de formuler un recours en cas de licenciement injustifié. Il reconnaît toutefois que les gouvernements régionaux ont recruté des personnels d'inspection sous le régime du CAS, que le comité considère comme un contrat temporaire. En sa qualité d'autorité centrale, la DGIT a exprimé son désaccord avec cette pratique et a refusé l'inclusion du personnel ainsi recruté dans les services d'inspection. Le gouvernement indique en outre que le recrutement sous le régime du CAS a un caractère provisoire et que la législation permet progressivement aux personnes recrutées dans le cadre de ce régime d'accéder à un régime permanent.
105. Le comité estime que les inspecteurs du travail recrutés sous le régime des contrats soumis au droit privé et du CAS ne relèvent pas de la carrière administrative et ne jouissent pas du statut de fonctionnaires publics au sens défini par la convention.
106. Le syndicat insiste en outre sur le fait que les inspecteurs du travail ne sont pas suffisamment rémunérés et se réfère au cas du personnel administratif du MTPE qui perçoit des traitements supérieurs à ceux du personnel d'inspection. Selon l'organisation plaignante, la décentralisation pourrait accentuer les inégalités de rémunération existantes entre les inspecteurs du travail (déjà rémunérés de façon inadéquate) et les autres fonctionnaires exerçant des fonctions de contrôle tels que ceux de la SUNAT; ces derniers perçoivent en effet le double du traitement d'un inspecteur principal.
107. Le comité souligne que la question du statut et des conditions de service des inspecteurs du travail (y compris le niveau de rémunération et les perspectives de carrière) a fait l'objet de commentaires de la part de la CEACR depuis l'année 2001. A cet égard, le comité rappelle que, dans son observation sur l'application de la présente convention adoptée en 2010, la CEACR a insisté sur le fait qu'il est indispensable que le statut, le niveau de rémunération et les perspectives de carrière des inspecteurs du travail soient fixés de telle manière qu'ils puissent attirer un personnel de qualité, le retenir et le mettre à l'abri de toute influence extérieure indue. Ces conditions doivent non seulement reposer sur des dispositions légales, mais également être respectées dans la pratique.
- 108. Le comité considère que le recrutement d'inspecteurs du travail par les gouvernements régionaux, sous le régime des contrats soumis au droit privé et sous le régime du CAS, n'a garanti, pour les inspecteurs, ni un statut ni des conditions de service conformes aux exigences de stabilité dans l'emploi et d'indépendance de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue, prévues par l'article 6 de la convention.**

Evolution de la situation depuis la création de la SUNAFIL

109. Le syndicat allègue qu'il existe un projet de décret suprême prévoyant la coexistence de plusieurs régimes professionnels au sein de la SUNAFIL, et que la loi portant création de cette dernière (loi n° 29981) prévoit clairement et expressément que ses travailleurs relèveront de contrats soumis au droit privé. Le gouvernement ne se prononce pas à cet égard.
110. Le comité note toutefois que, en application de l'article 20 de la loi n° 29981, «les travailleurs de la SUNAFIL sont assujettis au régime des contrats soumis au droit privé jusqu'à ce qu'ils entrent dans la carrière publique». A cet égard, il note que, selon la teneur de la première disposition complémentaire transitoire de la loi n° 30057, loi du service

civil⁶, la mise en œuvre du régime prévu par celle-ci se fait progressivement et doit prendre fin dans un délai maximum de six ans.

- 111.** Le comité note toutefois que l'objet de la loi du service civil est «... de mettre en place un régime unique et exclusif pour les personnes qui fournissent des services aux entités publiques de l'Etat, ainsi que pour les personnes chargées de leur gestion, de l'exercice de leurs pouvoirs et de la fourniture de services à celles-ci» (article I). La deuxième disposition complémentaire transitoire de cette loi prévoit en outre que, une fois émise la décision de «lancement du processus de mise en œuvre», toute incorporation d'agents de la fonction publique servant l'entité concernée est sujette aux dispositions du régime de la fonction publique prévues dans cette loi et ses dispositions réglementaires (alinéa c)). Les règles des décrets législatifs n^{os} 276 (régime applicable au secteur public) et 728 (régime des contrats soumis au droit privé) ne restent en vigueur que pour les personnes relevant de ces régimes qui optent pour le maintien dans ce régime jusqu'à la fin de leur lien professionnel avec l'entité (alinéa e)). Conformément à la quatrième disposition complémentaire transitoire de la loi du service civil, les agents de la fonction publique relevant des régimes des décrets législatifs n^{os} 276, 728 et 1057 (CAS) peuvent s'ils le souhaitent, et après avoir réussi à un concours public fondé sur les aptitudes, entrer dans la fonction publique. Les normes réglementaires doivent établir les conditions sous lesquelles ont lieu ces concours pour les changements de régime.
- 112. Le comité estime que la coexistence des trois régimes différents n'est pas conforme aux dispositions de l'article 6 de la convention.** Il note que le gouvernement est en train de mettre en œuvre un processus de changement vers un statut unique de la fonction publique, qui assurera à la totalité des inspecteurs du travail un régime conforme aux exigences de l'article 6 de la convention, **et estime que le gouvernement devrait envoyer des informations à la CEACR sur l'évolution de la situation à sa prochaine réunion de novembre 2014. Le comité prie également le gouvernement d'adopter les mesures qui s'imposent dans l'attente du statut unique pour assurer aux inspecteurs du travail indépendance et stabilité de l'emploi.**
- 113. Cessation des fonctions.** La CATP considère par ailleurs que la loi sur la fonction publique susmentionnée viole la convention en subordonnant le maintien au sein de la fonction publique à de bons résultats à une évaluation, ce qui crée la possibilité d'être exclu de la fonction publique pour de telles raisons. Elle estime également que la qualification de «personnel dont l'inefficacité est établie», introduite dans la même disposition, est subjective et vise à permettre de licencier le personnel. Elle considère aussi que les motifs de cessation d'appartenance à la fonction publique prévus dans l'article 49 de la loi susmentionnée, et relatifs à la capacité du fonctionnaire dans les cas de réprobation, à la suppression d'un poste pour des motifs technologiques, structurels ou d'organisation, et à la dissolution de l'entité par mandat exprès, devraient être supprimés et que les critères caractérisant les fautes disciplinaires sont imprécis et arbitraires. Le comité note que le gouvernement ne fournit pas d'informations sur ce point. Il constate toutefois que la loi, qui s'appliquera progressivement à tous les agents de la fonction publique, y compris les inspecteurs du travail, prévoit un système de procédures et de recours qui accorde des garanties contre les licenciements abusifs.
- 114.** Le comité estime que les processus d'évaluation et de cessation de la relation de travail prévus par cette loi ne paraissent pas incompatibles avec la convention. **Le comité prie le gouvernement de veiller, pendant la mise en œuvre de la loi du service civil, à ce que la stabilité de l'emploi et l'indépendance des inspecteurs du travail soient garanties. Il**

⁶ Promulguée le 3 juillet 2013.

demande également au gouvernement d'envoyer des informations à la CEACR sur l'évolution de la situation dans ce domaine à sa prochaine réunion de novembre 2014.

4. Conditions requises pour le recrutement et la formation adéquate des inspecteurs du travail

115. Le comité rappelle que conformément à l'article 7 de la convention:

1. Sous réserve des conditions auxquelles la législation nationale soumettrait le recrutement des membres des services publics, les agents du service de l'emploi doivent être recrutés uniquement sur la base de l'aptitude du candidat à remplir les tâches qu'il aura à assumer.
2. ...
3. Les agents du service de l'emploi doivent recevoir une formation appropriée pour l'exercice de leurs fonctions.

Conditions requises pour le recrutement

116. Le comité prend note des allégations de la CATP selon lesquelles, en dépit du fait que l'accès aux fonctions d'inspection soit soumis en droit aux exigences prévues par le règlement sur la carrière d'inspecteur du travail, dans la pratique des personnes ne répondant pas à tous les critères exigés ont été recrutées pour exercer les fonctions d'inspecteur dans les directions régionales.

117. Le comité prend note de la déclaration du gouvernement selon laquelle, conformément au règlement sur la carrière d'inspecteur du travail, l'accès aux postes d'inspection est soumis à un concours public visant à juger de la capacité du candidat à exercer les fonctions sollicitées. Il note également que la DGIT a manifesté son opposition au recrutement par les gouvernements régionaux du personnel d'inspection sous le régime du CAS et qu'elle refuse son intégration à l'inspection du travail. Le comité note que, conformément à l'article 20 de la loi n° 29981, le personnel d'inspection de la SUNAFIL à tous les niveaux est admis à la carrière d'inspecteur du travail sur concours public et fait l'objet d'un processus d'évaluation annuelle.

118. Le comité demande au gouvernement de prendre de façon régulière toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que les conditions requises pour le recrutement des inspecteurs du travail dans les régions soient conformes aux prescriptions de l'article 7, paragraphe 1, de la convention et d'informer la CEACR à cet égard.

Formation

119. Le comité note que la CATP déclare que, dans le Plan sectoriel des transferts à moyen terme (2010-2014), les autorités régionales n'octroient pas aux DRTPE les ressources dont elles ont besoin pour assurer la formation du personnel chargé d'exercer les fonctions d'inspection.

120. Le comité note également que le gouvernement affirme que le système de formation relève de l'autorité centrale, qu'il a fait parvenir le Plan national annuel de formation de la DGIT pour l'année 2012 et qu'il a transmis un tableau présentant les activités de formation organisées et les classes en fonction de la région de leur déroulement, du thème traité et du nombre de bénéficiaires.

- 121.** Le comité note également que l'article 21 de la loi n° 29981 prévoit que les ressources mobilisées par la SUNAFIL dans le cadre de l'accomplissement de ses fonctions doivent être attribuées prioritairement au renforcement des activités de promotion, de diffusion, de formation, d'assistance technique, de contrôle, entre autres, liées à l'exercice optimal des fonctions de la SUNAFIL et du système fonctionnel à sa charge. Pas moins de 30 pour cent des ressources doivent viser à renforcer les activités d'inspection, à mettre en place l'infrastructure nécessaire et à exercer dans les meilleures conditions les fonctions relevant des gouvernements régionaux.
- 122.** Le comité note également que le bureau des ressources humaines de la SUNAFIL a notamment pour responsabilités l'élaboration et l'exécution du Plan annuel de formation et d'évaluation du personnel des services d'inspection du travail au niveau national, conformément à l'article 28 a) du décret suprême n° 007-2013.
- 123.** Le comité note que, dans l'observation qu'elle a formulée en 2010 sur l'application de la convention, la CEACR prie le gouvernement de fournir des précisions sur le contenu, la fréquence et la durée de la formation dispensée aux inspecteurs au cours de leur emploi ainsi que sur le nombre précis d'inspecteurs concernés.
- 124.** Le comité considère que les plans et tableaux envoyés par le gouvernement montrent que celui-ci est en train de mettre en place une série d'activités de formation. Il se félicite également du fait que l'article 21 de la loi n° 29981 prévoit qu'une part significative des ressources sera consacrée à la formation. **Le comité demande au gouvernement d'accorder une attention spéciale à la continuité de la formation des inspecteurs du travail dans les régions et de fournir des informations à la CEACR à cet égard.**

5. Ressources humaines et moyens matériels de l'inspection du travail

- 125.** Le comité rappelle que, conformément à l'article 10 de la convention:

Le nombre des inspecteurs du travail sera suffisant pour permettre d'assurer l'exercice efficace des fonctions du service d'inspection et sera fixé en tenant compte:

- a) de l'importance des tâches que les inspecteurs auront à accomplir, et notamment:
 - i) du nombre, de la nature, de l'importance et de la situation des établissements assujettis au contrôle de l'inspection;
 - ii) du nombre et de la diversité des catégories de travailleurs qui sont occupés dans ces établissements;
 - iii) du nombre et de la complexité des dispositions légales dont l'application doit être assurée;
- b) des moyens matériels d'exécution mis à la disposition des inspecteurs;
- c) des conditions pratiques dans lesquelles les visites d'inspection devront s'effectuer pour être efficaces.

- 126.** Pour sa part, l'article 11 de la convention prévoit que:

1. L'autorité compétente prendra les mesures nécessaires en vue de fournir aux inspecteurs du travail:

- a) des bureaux locaux aménagés de façon appropriée aux besoins du service et accessibles à tous intéressés;
- b) les facilités de transport nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, parce qu'il n'existe pas de facilités de transport public appropriées.

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

- 127.** Le comité note que, dans ses allégations, l'organisation plaignante affirme que le MTPE, dans le Plan sectoriel des transferts à moyen terme (2010-2014) déjà cité, mentionne, entre autres problèmes, le manque de volonté de la part des gouvernements régionaux d'appuyer les demandes des DRTPE relatives à des ressources budgétaires pour le recrutement du personnel et l'acquisition de moyens logistiques et de l'infrastructure nécessaire à un fonctionnement optimal, l'insuffisance des ressources humaines pour exercer les fonctions transférées et de moyens logistiques tels que ordinateurs, mobilier, fournitures de bureau, de même que l'inadéquation des infrastructures des DRTPE et l'absence d'une base de données sur le personnel des directions régionales.
- 128.** Le comité note en outre que la CATP se réfère aux commentaires formulés en 2012 par la CEACR dans le cadre de l'examen de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, ainsi qu'à ceux formulés en 2010 dans le cadre de l'examen de la présente convention, qui soulignent respectivement la nécessité de doter le GEIT en personnel et de renforcer sa capacité de mobilité, ainsi que de doter d'une manière générale les inspecteurs du travail de locaux et de moyens de transport adéquats, surtout à Lima où sont concentrées 80 pour cent des entreprises. Le syndicat souligne d'une manière générale le nombre insuffisant d'inspecteurs et espère qu'avec la création de la SUNAFIL la situation changera et que l'on recrutera un nombre adéquat d'inspecteurs, ce qui sera possible si on lui alloue un budget approprié.
- 129.** Le comité souligne que les recommandations formulées par la DGIT à plusieurs gouvernements locaux, auxquelles le gouvernement fait lui-même allusion, portent notamment sur le recrutement de personnels d'inspection, la fourniture de locaux et de moyens matériels adéquats pour le bon exercice des fonctions des inspecteurs, l'amélioration des conditions matérielles de travail des inspecteurs associée à la fourniture de bureaux adéquats, d'ordinateurs, de programmes informatiques, d'imprimantes et d'autres moyens matériels et logistiques ainsi que le remboursement des frais de transport et des dépenses imprévues engagées par les inspecteurs du travail dans l'exercice de leurs fonctions.
- 130.** Le gouvernement indique en outre que, bien que 15 régions, qui représentent environ 70 pour cent des activités d'inspection, disposent du système SIIT, l'affectation des moyens matériels aux services d'inspection relève des gouvernements régionaux; c'est pourquoi il leur appartient de trouver des solutions au manque de moyens matériels en systèmes et moyens informatiques. Il déclare également que, grâce à l'appui de l'USAID dans le cadre d'un projet de renforcement des capacités des services d'inspection du travail, il est prévu de doter les inspecteurs qui ne l'ont pas encore du système SIIT.
- 131.** A cet égard, le comité signale que la CEACR a demandé au gouvernement, dans son observation de 2010 dans le cadre de l'examen de la présente convention, qu'il prenne les mesures visant à établir un diagnostic du fonctionnement de l'inspection du travail et à déterminer les ressources humaines et les moyens matériels nécessaires à son amélioration progressive en tenant compte d'objectifs prioritaires. Il note également que la question des ressources humaines et des moyens matériels des services d'inspection a fait l'objet de commentaires de la part de la CEACR dans plusieurs de ses sessions.
- 132.** Le comité prend note que, suite à la création de la SUNAFIL par la résolution suprême n° 019-2013-TR en date du 19 novembre 2013, le tableau d'affectation du personnel de la SUNAFIL a été approuvé. Le comité croit comprendre du tableau figurant en annexe de cette résolution qu'un total de 733 postes d'inspecteur principal, d'inspecteur et

d'inspecteur auxiliaire répartis entre les 26 bureaux régionaux de la SUNAFIL ont été définis et approuvés.

- 133.** Le comité conclut que la dotation en moyens matériels (budget, locaux, moyens de transport, remboursement des frais de transport et des frais nécessaires pour l'exercice des fonctions d'inspection) des services d'inspection du travail ne semble pas avoir assuré l'application effective des dispositions mentionnées dans la convention à cet égard. En l'absence de données chiffrées sur les établissements assujettis à l'inspection en vertu de la convention, le comité ne peut pas se prononcer sur l'adéquation du tableau d'affectation du personnel avec les besoins en matière d'inspection.
- 134.** Le comité espère toutefois que le gouvernement prendra les mesures utiles pour évaluer les besoins des services d'inspection en termes de ressources humaines et de moyens matériels afin de prévoir les mesures budgétaires et autres qui pourraient s'avérer nécessaires pour combler progressivement les lacunes relevées. Le comité prie le gouvernement de tenir la CEACR informée de toute évolution touchant à la dotation en ressources humaines et en moyens financiers et matériels de l'inspection du travail dans les entreprises qui y sont assujetties.

6. Interdiction d'avoir un intérêt direct ou indirect

- 135.** Aux termes de l'article 15 a):

Sous réserve des exceptions que la législation nationale pourrait prévoir, les inspecteurs du travail:

- a) n'auront pas le droit d'avoir un intérêt quelconque direct ou indirect dans les entreprises placées sous leur contrôle.

- 136.** La CATP allègue que le recrutement de personnel chargé de la procédure de sanction par les organes exécutifs régionaux ne respecte pas les principes d'égalité, d'impartialité, d'équité, de confidentialité, de probité et d'honnêteté. De plus, les rapports d'infraction prévoyant souvent l'imposition d'une amende ne sont pas suivis d'effet, ce qui crée un climat de malaise et amène les travailleurs à douter de l'indépendance et de l'impartialité des inspecteurs du travail.
- 137.** Le gouvernement quant à lui renvoie aux principes qui régissent le système d'inspection du travail et les actes du personnel qui le compose, lesquels sont énoncés dans la LGIT et dans le règlement sur la profession d'inspecteur du travail, dans lesquels il est dit expressément que le personnel d'inspection doit agir conformément aux principes d'égalité, d'équité, d'impartialité, d'objectivité, d'efficacité, de confidentialité, de loyauté, de probité et d'honnêteté. Il se réfère aussi aux interdictions auxquelles est soumis le personnel d'inspection et qui sont énoncées dans le règlement sur la profession d'inspecteur du travail, selon lequel les inspecteurs du travail ne doivent pas avoir un quelconque intérêt direct ou indirect dans les entreprises placées sous leur contrôle.
- 138.** Le comité note que l'organisation syndicale ne donne pas d'exemple concret de non-application des principes précités énoncés dans la loi.
- 139.** Le comité ne dispose pas d'informations pratiques suffisantes pour formuler des conclusions sur ce point. **Il souhaite indiquer cependant qu'il est important de veiller à l'application de mesures (comme garantir une rémunération adéquate et des conditions de services assurant la stabilité de l'emploi, dispenser à tous les inspecteurs du travail des formations en matière de déontologie, etc.) qui mettent les inspecteurs à l'abri de toute influence indue.**

7. Fréquence et soin des visites de l'inspection du travail

140. Le comité rappelle que, conformément à l'article 16 de la convention:

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

Situation avant la création de la SUNAFIL

141. La CATP soutient que la planification et la réalisation des visites ont été affaiblies par le transfert du service d'inspection aux autorités régionales. Elle dit que les gouvernements des régions ne se sont pas montrés intéressés par l'inspection du travail et que, de ce fait, les inspections menées dans les provinces ont été peu nombreuses, que les inspections sur le travail forcé dans la forêt n'ont pas été menées à bien et que bien peu a été fait dans les provinces en ce qui concerne le secteur agro-industriel. Elle indique que les visites sont effectuées en fonction des plaintes reçues et qu'elles ne sont pas planifiées.

142. Le comité note que le gouvernement conteste l'allégation de la CATP selon laquelle les opérations ne sont pas planifiées et affirme que la DGIT élabore tous les ans un plan national d'inspection du travail, qui expose en détail les activités à mener pendant l'année. Le gouvernement indique en outre que la réalisation des visites d'inspection est de la responsabilité des gouvernements régionaux. Il fait référence aux recommandations adressées en 2012 par la DGIT aux directions régionales du travail de plusieurs gouvernements régionaux visant à ce qu'elles mettent en place les directions de l'inspection du travail et élaborent et approuvent les plans d'inspection pour l'année en cours. La DGIT élabore chaque année le plan national d'inspection du travail sur la base des informations émanant du système.

143. Le comité note que la question de la planification et de la réalisation des visites d'inspection a été abordée par la CEACR en 2010 dans le cadre de ses observations sur l'application de la convention. La commission avait exprimé le souhait que soit élaborée une cartographie des établissements permettant à l'autorité centrale d'inspection du travail d'établir un programme approprié de visites. La question de la mise en place de l'inspection du travail à travers des visites d'inspection a été traitée en maintes occasions par la CEACR.

144. Le comité considère que le fait que par le passé des directions de l'inspection du travail n'aient pas été instituées dans tous les gouvernements des régions soulève un certain nombre de questions quant au bon fonctionnement et à l'efficacité du système quand elles le seront. Il note toutefois que l'autorité centrale élabore un plan d'inspection annuel et que les gouvernements des régions ont la charge de réaliser les visites.

Evolution de la situation depuis la création de la SUNAFIL

145. Le comité observe que l'article 50 du règlement relatif à l'organisation et aux fonctions de la SUNAFIL prévoit que cette dernière pourra s'appuyer sur 25 intendances régionales (une par région). Toutefois, les informations concrètes dont il a connaissance ne lui permettent pas d'établir des conclusions sur l'application de l'article de la convention examinée. **Le comité invite donc le gouvernement à communiquer à la CEACR des informations sur les moyens de s'assurer que les régions exécutent effectivement les plans d'inspection et effectuent les visites planifiées aussi souvent et aussi soigneusement que l'exige la convention.**

8. **Sanctions appropriées et effectivement appliquées**

146. Le comité rappelle l'*article 18* de la convention qui dit ceci:

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

147. Le comité note que la CATP souligne le manque de mesures prises dans les cas d'infraction, le défaut d'application de moyens dissuasifs et l'inefficacité ou l'inexistence de mécanismes de recouvrement forcé des amendes, ainsi que l'annulation dans certains cas des rapports d'infraction prévoyant l'imposition d'une amende sans indication du motif et le défaut d'application effective des sanctions dans d'autres cas.

148. Pour sa part, le gouvernement indique que l'exécution de la procédure de sanction relève de la responsabilité des gouvernements régionaux. La législation prévoit les cas dans lesquels les actes d'infraction peuvent être laissés sans suite et que le personnel d'inspection doit respecter les principes d'honnêteté, d'équité, de légalité et d'impartialité. Si tel n'est pas le cas, leurs actes sont sans effet. Le gouvernement met en avant les recommandations adressées en août 2012 par la DGIT à différents gouvernements régionaux concernant le recrutement d'agents chargés du recouvrement forcé des amendes, l'approbation en 2012 du règlement du MTPE relatif aux amendes et la mise en place d'un mécanisme de recouvrement des amendes. En outre, il fournit, dans un tableau portant sur le premier semestre de 2012, des données sur le nombre de procédures de sanction ouvertes ainsi que le nombre d'amendes infligées et leur montant. Il indique aussi que les statistiques relatives aux sanctions infligées jusqu'au mois de novembre 2013 peuvent être consultées sur le site Web du ministère du Travail.

149. Le comité fait observer que la loi n° 29981 dans ses articles 4 *h)* et 6, charge la SUNAFIL de l'exécution coercitive des sanctions dans l'exercice de ses compétences. La première disposition complémentaire modificative de cette loi modifie l'article 39 de la LGIT, en fixant le montant des amendes en fonction de leur degré de gravité, et l'article 41 de cette loi en attribuant des compétences en matière de sanctions à la SUNAFIL et aux organes compétents des gouvernements régionaux. D'autre part, conformément à l'article 3 de cette même loi, lu conjointement avec l'alinéa *f)* de la loi n° 27867, l'application de sanctions aux microentreprises incombe aux gouvernements des régions.

150. Le comité constate une amélioration dans l'application de l'article de la convention examinée. **Il espère que le gouvernement continuera de déployer des efforts concrets pour confirmer cette amélioration et l'invite à communiquer les informations à cet égard à la CEACR.**

C. **Autres questions**

1. **Champ d'application de l'inspection du travail**

151. Le comité rappelle que le *paragraphe 1 de l'article 2* de la convention prévoit ce qui suit:

1. Le système d'inspection du travail dans les établissements industriels s'appliquera à tous les établissements pour lesquels les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession.

152. L'organisation plaignante allègue que le règlement de la loi sur la SST est illégal étant donné qu'il restreint le champ de compétence du MTPE en matière de contrôle du respect de la législation du travail dans le secteur public aux travailleurs employés sous le régime de l'activité privée, tandis que la loi sur la SST prévoit clairement que ses compétences doivent être exercées à l'égard de tous les régimes de travail. Le gouvernement ne se prononce pas sur ce sujet.
153. Le comité observe qu'il s'agit en l'espèce d'une loi (loi sur la SST) qui définit le champ d'application du système d'inspection du travail d'une manière relativement large et d'un décret suprême postérieur, qui réduit le champ d'application de la loi. Il note que le gouvernement n'a pas ratifié le protocole de 1995 relatif à la convention sur l'inspection du travail, 1947.
154. **Constatant que la question concerne une divergence dans l'ordre juridique interne, le comité invite le gouvernement à prendre les mesures utiles pour l'examiner au plan national avec les partenaires sociaux.**

2. **Fonctions additionnelles du système d'inspection du travail**

155. Le comité note que le *paragraphe 1 de l'article 3* de la convention prévoit que:

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

Aux termes du *paragraphe 2* du même article:

2. Si d'autres fonctions sont confiées aux inspecteurs du travail, celles-ci ne devront pas faire obstacle à l'exercice de leurs fonctions principales ni porter préjudice, d'une manière quelconque, à l'autorité ou à l'impartialité nécessaires aux inspecteurs dans leurs relations avec les employeurs et les travailleurs.

156. Le comité note que, selon la CATP, les inspecteurs principaux exercent des fonctions de caractère administratif puisqu'ils ne disposent pas de personnel d'appui, situation qui les empêche de mener à bien l'activité d'inspection proprement dite. Le comité note en outre que le gouvernement ne réfute pas l'allégation de la CATP.
157. **Le comité considère que le gouvernement doit prendre des mesures pour que le personnel d'inspection ne soit pas tenu d'effectuer des tâches purement administratives et puisse se consacrer entièrement aux fonctions qui lui sont confiées à la lumière des dispositions du *paragraphe 1 de l'article 3* de la convention.**

3. *Coopération effective entre les services d'inspection et d'autres services gouvernementaux et les institutions publiques et privées*

158. L'article 5 a) de la convention dit ceci:

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

- a) une coopération effective entre les services d'inspection, d'une part, et d'autres services gouvernementaux et les institutions publiques et privées exerçant des activités analogues, d'autre part.

159. Le comité note que la CATP plaide pour l'adoption de mesures visant à instaurer une collaboration entre les services d'inspection et la police lorsqu'il existe des comportements pouvant faire obstacle à leur travail, ainsi qu'avec les parquets afin de mener des actions communes dans le cas d'accidents du travail. La CATP souligne aussi la nécessité d'améliorer la coopération avec d'autres entités, en particulier avec la SUNAT. Le comité note par ailleurs que le gouvernement fait état d'un accord conclu avec le MTPE et de plusieurs réunions consacrées à sa mise en œuvre, mais n'indique rien de concret ni de précis par rapport à l'inspection du travail.

160. Le comité indique que la loi n° 29981 prévoit que la SUNAFIL collabore avec les gouvernements régionaux pour les activités de promotion de la législation et l'exercice des fonctions de conseil et d'assistance technique (article 4 f)) et à travers la conclusion d'accords de gestion dans les domaines relevant de sa compétence (article 4 j)). De même, la SUNAFIL doit garantir le fonctionnement du système d'inspection du travail avec la participation des gouvernements régionaux et des autres organismes de l'Etat (article 18) et instituer des mécanismes d'articulation et de coordination intersectorielle avec les autres entités du pouvoir exécutif et les gouvernements régionaux et locaux afin de coordonner la mise en œuvre des politiques nationales et sectorielles relevant de sa compétence; mettre en place des mécanismes de suivi, supervision, évaluation et contrôle sur la base d'indicateurs de gestion; conclure entre les institutions des accords d'assistance technique et mettre en œuvre des mesures de coopération, mettre en place des actions de formation et de diffusion de la législation sur le travail (article 19 a), b), c) et e), respectivement), etc. En outre, le décret suprême n° 007-2013-TR prévoit également la collaboration de la SUNAFIL et de ses organes avec les gouvernements régionaux, la conclusion de contrats de coopération technique entre la SUNAFIL et les institutions publiques et privées, nationales et internationales (article 11 t)) et, de manière générale, l'établissement de relations de coordination avec les différentes entités publiques nationales, régionales et locales, ainsi qu'avec celles qui sont liées à ses activités (article 51 du décret suprême n° 007-2013-TR modifié).

161. Le comité invite le gouvernement à envisager l'adoption de mesures pratiques supplémentaires afin en particulier de développer et d'améliorer la coopération effective des services d'inspection avec la police, en particulier dans les cas où il est fait obstacle à la mission des inspecteurs du travail, et avec les parquets et le ministère public dans les cas d'accidents du travail. Il l'invite encore à envisager l'adoption des mesures pertinentes pour mettre en œuvre les collaborations prévues dans la loi n° 29981.

4. **Mesures visant à garantir la collaboration d'experts et de techniciens dûment qualifiés**

162. Le comité note que l'article 9 de la convention prévoit ce qui suit:

Chaque Membre prendra les mesures nécessaires pour assurer la collaboration d'experts et de techniciens dûment qualifiés, y compris des techniciens en médecine, en mécanique, en électricité et en chimie, au fonctionnement de l'inspection, selon les méthodes jugées les plus appropriées aux conditions nationales, afin d'assurer l'application des dispositions légales relatives à l'hygiène et à la sécurité des travailleurs dans l'exercice de leur profession, et de s'enquérir des effets et des procédés employés, des matières utilisées et des méthodes de travail sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs.

163. Le comité note que la CATP indique que la collaboration d'experts et de techniciens est inexistante. Il fait référence à un projet de décret suprême sur lequel le gouvernement donne des précisions importantes, indiquant que ce règlement concernerait la surveillance, le contrôle et les sanctions en matière de SST dans les domaines de l'industrie minière, de l'électricité et des hydrocarbures, et que ce règlement créerait un cadre réglementaire à la constitution d'un registre d'experts en matière de SST (exigences en matière d'accès, obligations, infractions, etc.).

164. Le comité espère que l'inspection du travail pourra sous peu compter sur la collaboration d'experts et de techniciens qualifiés lorsque l'exercice de ses fonctions l'exigera.

5. **Droit de libre accès et de contrôle**

165. Conformément à l'article 12, paragraphe 1 a) et c):

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

a) à pénétrer librement et sans avertissement préalable, à toute heure du jour et de la nuit, dans tout établissement assujéti au contrôle de l'inspection;

...

c) à procéder à tous examens, contrôles ou enquêtes jugés nécessaires pour s'assurer que les dispositions légales sont effectivement observées, et notamment:

i) à interroger soit seuls, soit en présence de témoins l'employeur ou le personnel de l'entreprise sur toutes les matières relatives à l'application des dispositions légales;

ii) à demander une communication de tous livres, registres et autres documents dont la tenue est prescrite par la législation relative aux conditions de travail, en vue d'en vérifier la conformité avec les dispositions légales et de les copier ou d'en établir des extraits;

iii) à exiger l'affichage des avis dont l'apposition est prévue par les dispositions légales;

iv) à prélever et à emporter aux fins d'analyses des échantillons des matières et substances utilisées ou manipulées, pourvu que l'employeur ou son représentant soit averti que des matières ou substances ont été prélevées et emportées à cette fin.

166. Selon l'article 15 c):

Sous réserve des exceptions que la législation nationale pourrait prévoir, les inspecteurs du travail:

...

- c) devront traiter comme absolument confidentielle la source de toute plainte leur signalant un défaut dans l'installation ou une infraction aux dispositions légales et devront s'abstenir de révéler à l'employeur ou à son représentant qu'il a été procédé à une visite d'inspection comme suite à une plainte.

- 167.** *Dossiers avec plainte jointe.* Le comité note que la CATP affirme qu'aucune mesure n'a été prise pour donner suite aux commentaires de la CEACR concernant l'application des *articles 12, paragraphe 1 a) et c), et 15 c)* qui définissent respectivement le principe autorisant les inspecteurs du travail à pénétrer librement dans les établissements placés sous leur contrôle et le respect du principe de confidentialité, et qu'en outre les inspecteurs reçoivent le dossier avec la plainte jointe, ce qui ne satisfait pas à l'obligation de confidentialité inscrite dans la convention. Le comité observe que le gouvernement ne se prononce pas sur ce point.
- 168.** Le comité rappelle que la CEACR a demandé au gouvernement en diverses occasions de prendre les mesures nécessaires pour rendre sa législation conforme aux dispositions de la convention, et en particulier abroger les dispositions légales qui conditionnent les visites d'inspection à l'ordre d'une instance supérieure et les dispositions prévoyant que le cadre et l'objet des visites d'inspection soient définis au préalable. **Le comité conclut que le gouvernement devrait prendre les mesures nécessaires pour donner suite aux commentaires de la CEACR concernant les *articles 12, paragraphe 1 a) et c), et 15 c)* et rendre la législation et la pratique conformes aux dispositions de la convention.**
- 169.** *Exceptions à l'obligation de confidentialité.* Le comité observe en outre que, selon la CATP, le principe de confidentialité n'est pas respecté lorsque la plainte émane d'un ancien salarié, si le contrat est dénaturé ou en cas de manifestations d'hostilité car, en ce qui concerne l'acceptation de ce type de plainte, la DGIT a émis une directive imposant que le plaignant demande la levée de la réserve. Le comité note que le gouvernement ne réfute pas cette allégation. Le comité souligne à cet égard que, sur la base des principes inscrits à l'*article 15* de la convention, la CEACR a indiqué, dans son étude d'ensemble de 2006, au sujet de l'inspection du travail, que: «Ces principes étant affirmés en termes généraux, il appartient aux autorités compétentes nationales de définir, de manière spécifique, les notions ... de confidentialité ainsi que, le cas échéant, les exceptions dans lesquelles les inspecteurs du travail pourraient ou devraient être exonérés des obligations et interdictions prescrites ou dans lesquelles celles-ci pourraient être assouplies en vue de préserver les objectifs de l'inspection du travail⁷.»
- 170.** Le comité note que la CEACR a également estimé que «... le respect de cette obligation ne soulève pas de difficulté particulière. Elle trouve toutefois sa limite dans des situations particulières où l'enquête sur des cas individuels conduit nécessairement à révéler l'identité du plaignant. Il est alors admis que la nécessité d'intervenir efficacement pour protéger la victime doit l'emporter sur le respect de la confidentialité⁸.»
- 171.** Le comité considère que les cas cités par la CATP concernant d'anciens travailleurs sont des exceptions qui entrent dans le champ de ce qui est acceptable en vue de préserver les objectifs de l'inspection du travail et, dans cette mesure, ne sont pas incompatibles avec l'*article 15 c)* de la convention.

⁷ *Op. cit.*, paragraphe 223.

⁸ *Ibid.*, paragraphe 237.

6. **Notification des accidents du travail et des cas de maladie professionnelle**

172. L'article 14 de la convention établit que:

L'inspection du travail devra être informée des accidents du travail et des cas de maladie professionnelle dans les cas et de la manière qui seront prescrits par la législation nationale.

173. Le comité note que la CATP souligne le manque d'un système de notification des accidents du travail et des cas de maladie professionnelle, dans le secteur informel et en relation avec des employeurs défaillants et ses conséquences sur la fiabilité des statistiques concernant et portant sur les activités de prévention de l'inspection du travail, et elle demande que des changements rapides soient apportés à cet égard. Pour sa part, le gouvernement explique que les entreprises de l'économie informelle ne signalent pas de telles situations vu que leur notification pourrait provoquer une visite de l'inspection du travail. L'inspection a connaissance des accidents du travail qui surviennent dans l'économie informelle lorsque l'intéressé lui-même l'en informe ou à travers les médias.

174. Le comité observe que la législation nationale prévoit les cas et le délai dans lesquels les employeurs et les centres d'assistance médicale doivent informer le MTPE (ainsi que le ministère de la Santé pour les seconds) des accidents du travail et des cas de maladie professionnelle (articles 82 et 84 de la loi sur la SST et article 110 a) du règlement de la loi sur la SST). Il souligne toutefois, comme le fait la CEACR que «Des dispositions légales conformes ne suffisent souvent pas à assurer une pratique qui le soit. [...] Une réglementation détaillée et des instructions précises aux intéressés, c'est-à-dire aux employeurs, aux travailleurs, aux caisses d'assurance sociale et d'invalidité, à la police ou à d'autres entités impliquées dans la prise en charge des accidents du travail et des cas de maladie professionnelle, sont en effet indispensables pour assurer l'application du principe inscrit dans la loi.»⁹

175. **Le comité invite le gouvernement à discuter avec les partenaires sociaux à la mise en place d'un éventuel mécanisme de transmission de ces informations aux services de l'inspection du travail ou de tout autre mécanisme susceptible de faciliter l'obtention de données statistiques davantage dignes de foi en la matière.**

IV. **Recommandations du comité**

176. *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 80, 93, 94, 96, 101, 108, 112, 114, 118, 124, 134, 139, 145, 150, 154, 157, 161, 164, 168 et 175, à prendre les mesures nécessaires pour que le système d'inspection du travail, dans son ensemble, soit mis en œuvre conformément aux dispositions de la convention n° 81;*

⁹ *Ibid.*, paragraphe 119.

- c) *de charger la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations du suivi des questions évoquées dans le présent rapport au sujet de l'application de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947; et*
- d) *de publier ce rapport et de clore la procédure engagée suite à la réclamation de la Centrale autonome des travailleurs du Pérou (CATP) alléguant le non-respect de la convention n° 81.*

Genève, le 6 juin 2014

(Signé) C. Flores
Président

J. A. De Regil

E. Familia

Point appelant une décision: paragraphe 176