



Conseil d'administration

343^e session, Genève, novembre 2021

Section institutionnelle

INS

Date: 10 novembre 2021

Original: anglais

Rapport du Directeur général

Troisième rapport supplémentaire: Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par Sri Lanka de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, et de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949

► Table des matières

	Page
I. Introduction	3
II. Examen de la réclamation.....	4
A. Allégations de l'organisation plaignante.....	4
B. Réponse du gouvernement.....	7
III. Conclusions du comité.....	8
IV. Recommandations du comité.....	15

► I. Introduction

1. Par une communication reçue le 17 août 2018, le Syndicat du personnel navigant de cabine (le Syndicat) a adressé au Bureau international du Travail, en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT), une réclamation alléguant l'inexécution par Sri Lanka de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, et de la convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949. Sri Lanka a ratifié la convention n° 81 en 1956 et la convention n° 95 en 1983; ces deux conventions sont en vigueur dans le pays.
2. Les dispositions de la Constitution de l'OIT sur la présentation de réclamations sont les suivantes:

Article 24

Réclamations au sujet de l'application d'une convention

Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle des travailleurs ou des employeurs, et aux termes de laquelle l'un quelconque des Membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré, pourra être transmise par le Conseil d'administration au gouvernement mis en cause et ce gouvernement pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable.

Article 25

Possibilité de rendre la réclamation publique

Si aucune déclaration n'est reçue du gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite.

3. Conformément à l'article 1 du règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations présentées au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT, tel que modifié par le Conseil d'administration à sa 291^e session (novembre 2004), le Directeur général a accusé réception de la réclamation, en a informé le gouvernement de Sri Lanka et l'a transmise au bureau du Conseil d'administration.
4. À sa 334^e session (novembre 2018), le Conseil d'administration a déclaré la réclamation recevable et a décidé de désigner un comité tripartite chargé de l'examiner. Le comité est composé de M^{me} Farhat Ayesha (membre gouvernementale, Pakistan), M. Paul Mackay (membre employeur, Nouvelle-Zélande) et M^{me} Amanda Brown (membre travailleuse, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord).
5. Après avoir présenté sa réclamation, le Syndicat, dans des communications datées respectivement des 14 septembre et 23 octobre 2018, 14 mai et 16 septembre 2019 et 24 février 2020, a transmis des renseignements complémentaires au Bureau.
6. Le gouvernement de Sri Lanka a soumis ses observations sur la réclamation le 5 mars 2019 et a répondu aux renseignements complémentaires communiqués par le Syndicat dans une lettre datée du 10 octobre 2019, dont il a envoyé une version modifiée le 17 octobre 2019.
7. Le comité s'est réuni sous forme virtuelle les 18 octobre et 2 novembre 2021 pour examiner la réclamation et adopter son rapport.

► II. Examen de la réclamation

A. Allégations de l'organisation plaignante

8. L'organisation plaignante allègue l'inexécution par le gouvernement de Sri Lanka des conventions n^{os} 81 et 95, et plus particulièrement des articles 3, 5, 17 et 18 de la convention n^o 81 et des articles 1, 11 et 14 de la convention n^o 95. Dans sa communication du 23 octobre 2018, l'organisation plaignante allègue en outre le non-respect des articles 6, 13 et 16 de la convention n^o 81.

1. Allégations au regard de la convention n^o 95

9. Les allégations formulées par l'organisation plaignante au regard de la convention n^o 95 portent sur la question de savoir si l'employeur, SriLankan Airlines Limited (ci-après «la compagnie aérienne»), a violé la loi en calculant comme il l'a fait le montant de la rémunération à prendre en compte aux fins du calcul de ses cotisations à la Caisse de prévoyance des salariés (ci-après «la Caisse»¹) et s'il a ainsi privé les travailleurs concernés d'une partie de leurs prestations de retraite.
10. En 2017, le Syndicat a saisi le ministère du Travail d'une demande d'enquête officielle, affirmant que certaines indemnités de repas versées au personnel de cabine devaient être prises en compte dans le calcul des cotisations de l'employeur à la Caisse.
11. Le Syndicat joint une copie de la décision rendue le 16 décembre 2017 par le ministère du Travail, qui affirme que les indemnités de repas en question doivent être prises en compte dans le calcul des cotisations de l'employeur à la Caisse de prestations de retraite des travailleurs. Comme cela est détaillé plus loin dans la partie sur les allégations formulées au regard de la convention n^o 81, le Syndicat explique que cette décision n'a pas été appliquée, de sorte qu'une partie de la rémunération des travailleurs concernés n'a pas été prise en compte, ce qui constitue, selon lui, une violation de l'article 1 de la convention n^o 95. Le Syndicat renvoie également à des procédures antérieures, engagées en 2002 et 2003, dans le cadre desquelles le ministère du Travail avait considéré que certaines indemnités de repas perçues par les membres du personnel de cabine devaient être prises en compte aux fins du calcul des cotisations à la Caisse. Or, selon le Syndicat, ces décisions n'ont pas été appliquées.
12. Le Syndicat indique également que, au moment du dépôt de la réclamation, l'employeur était en cours de restructuration et risquait de devoir céder ses fonds propres, voire d'être mis en liquidation. Il estime que le retard pris par le ministère du Travail dans le traitement de ses réclamations risque fort d'empêcher les travailleurs de faire valoir leurs droits légitimes en qualité de créanciers privilégiés, en violation de l'article 11 de la convention n^o 95.
13. Enfin, le Syndicat allègue que l'article 14 de la convention n^o 95 n'a pas été respecté en ce que le ministère du Travail n'a pas correctement informé les travailleurs de la définition de la rémunération figurant dans la loi relative à la Caisse ni pris les mesures de suivi nécessaires pour s'assurer que l'employeur s'acquitte de cette obligation.

¹ Il ressort de la réclamation de l'organisation plaignante que la Caisse a été établie par la loi n^o 15 de 1958 relative à la Caisse de prévoyance des salariés, telle que modifiée (ci-après «loi relative à la Caisse»). Cette loi vise à mettre en place un régime de retraite pour les travailleurs et impose aux travailleurs et aux employeurs de verser des cotisations minimales à la Caisse.

2. Allégations au regard de la convention n° 81

14. Au titre de la convention n° 81, l'organisation plaignante allègue essentiellement une défaillance systémique de l'inspection du travail à Sri Lanka et l'absence, dans ce pays, d'un système d'inspection du travail qui soit efficace, impartial, fiable et responsable.
15. À l'appui de cette allégation, le Syndicat donne des renseignements sur la manière dont le système d'inspection du travail s'est comporté dans le cadre de quatre procédures nationales, exemples qui, selon lui, illustrent l'expérience de nombreux travailleurs et de leurs organisations et montrent que:
 - i) les inspecteurs du travail n'assurent pas l'application effective des dispositions relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession (article 3 de la convention n° 81);
 - ii) les procédures de l'inspection du travail sont excessivement longues (article 3 de la convention n° 81);
 - iii) le gouvernement n'a pas mis en place de procédures transparentes et vérifiables pour travailler avec les services d'inspection et d'autres institutions gouvernementales (article 5 de la convention n° 81);
 - iv) les personnes qui violent ou négligent d'observer les dispositions légales dont l'exécution incombe aux inspecteurs du travail ne font pas l'objet de poursuites légales immédiates, car de hauts fonctionnaires de l'inspection du travail facilitent la non-application de la législation du travail (articles 6 et 17 de la convention n° 81);
 - v) de hauts fonctionnaires du système d'inspection du travail empêchent les inspecteurs du travail d'exercer leurs fonctions légitimes, sans faire l'objet de mesures pénales ou correctives (article 18 de la convention n° 81);
 - vi) l'impartialité et l'indépendance du régime d'inspection du travail sont gravement compromises (article 6 de la convention n° 81).
16. L'organisation plaignante évoque l'instauration d'un climat peu propice à l'exercice effectif de leurs fonctions par les agents de l'inspection du travail. Le Syndicat allègue en outre, sans toutefois étayer ses griefs, que le comportement des inspecteurs du travail dans les procédures susmentionnées montre que les articles 13 et 16 de la convention n° 81 ne sont pas respectés.
17. Les quatre procédures nationales susmentionnées sont résumées ci-dessous.

Première procédure nationale

18. Le Syndicat renvoie à une réclamation officielle qu'il a présentée devant le ministère du Travail en 2017, concernant des actions de l'employeur, la compagnie aérienne. En substance, cette réclamation portait sur la question de savoir si les indemnités de repas du personnel de cabine étaient un élément de la rémunération telle que définie à l'article 47 de la loi relative à la Caisse.
 - i) Comme suite à la réclamation, le ministère du Travail a mené une enquête qui a débouché, le 16 décembre 2017, sur une décision du commissaire adjoint au travail de l'époque par laquelle il a été demandé à l'employeur d'inclure les indemnités de repas des salariés concernés dans le calcul des cotisations à la Caisse.
 - ii) L'employeur ne s'est pas conformé à cette décision. Selon le Syndicat, aucune mesure transparente et suivie d'effets n'a été prise en application de cette décision, malgré les demandes d'enquête qu'il a introduites auprès de plusieurs autorités.

- iii) Lors d'une réunion tenue le 21 mars 2018 entre le Syndicat et le ministère du Travail, le commissaire général au travail a tenté de réviser oralement la décision, mais il a finalement ordonné son exécution. Le Syndicat affirme qu'une telle révision n'est pas prévue par la loi.
- iv) Dans une lettre en date du 6 avril 2018, le ministère du Travail a demandé l'avis juridique du procureur général sur cette question, mais il aurait omis des éléments de preuve pertinents à l'appui de sa demande.
- v) En août 2018, l'organisation plaignante n'avait pas été informée de l'annulation de la décision, mais celle-ci n'avait pas non plus été appliquée.

Deuxième procédure nationale

- 19.** Dans sa communication du 23 octobre 2018, l'organisation plaignante renvoie à une réclamation officielle déposée le 30 août 2017, dans laquelle elle alléguait que l'employeur violait les dispositions légales concernant les droits aux congés occasionnels et les dispositions d'une convention collective sur les congés de maladie.
- i) Cette réclamation a donné lieu à une enquête, qui a conduit à la publication d'une directive le 26 juin 2018. Le Syndicat allègue que cette directive a été prise très tardivement.
 - ii) L'employeur a refusé de se conformer à la directive, ce dont le Syndicat a informé le ministère du Travail le 17 septembre 2018.
 - iii) Par une lettre datée du 16 septembre 2019, le Syndicat a de nouveau indiqué au ministère du Travail que l'employeur avait décidé de ne pas appliquer la directive du 26 juin 2018 et a demandé à être informé des mesures prises pour assurer sa mise en application.

Troisième procédure nationale

- 20.** Dans sa communication du 23 octobre 2018, le Syndicat renvoie également à une réclamation présentée le 8 septembre 2017, alléguant des violations continues, par la compagnie aérienne, de la convention collective en vigueur. En substance, il était allégué que l'employeur ne respectait pas les dispositions qui imposent que 95 pour cent des vols soient effectués avec l'effectif requis.
- i) Plusieurs séries de discussions ont eu lieu avec l'employeur et devant le ministère du Travail, mais ce dernier a décidé de clore l'enquête le 23 mai 2018.
 - ii) Après que le Syndicat a fait appel de cette décision, le ministère du Travail a rouvert le dossier le 19 juillet 2018.
 - iii) Au 24 février 2020, alors que le Syndicat a demandé une enquête impartiale sur la question, les autorités nationales n'auraient encore pris aucune décision, malgré l'envoi d'un certain nombre de lettres par le Syndicat.

Quatrième procédure nationale

- 21.** Dans sa communication du 23 octobre 2018, le Syndicat renvoie également à une réclamation pour violation d'une prescription de la convention collective qu'il a présentée le 15 février 2018 et dans laquelle il dénonçait comme illégal le refus de promotion de membres d'équipage.

- i) Le ministère du Travail a mené une enquête officielle et émis le 3 septembre 2018 une directive dans laquelle il recommandait la promotion de deux salariés.
- ii) L'employeur a fait fi de cette directive et a refusé de s'y conformer.
- iii) Par une lettre datée du 16 octobre 2018, le Syndicat en a informé le ministère du Travail.

B. Réponse du gouvernement

22. Dans ses communications datées du 5 mars et du 10 octobre 2019, le gouvernement rejette les allégations que le Syndicat formule dans sa réclamation initiale et dans ses communications complémentaires.

1. Allégations au regard de la convention n° 95

23. Dans sa réponse, le gouvernement soutient que les indemnités de repas versées au personnel de cabine de la compagnie aérienne ne doivent pas être considérées comme un élément de la rémunération au sens de l'article 47 de la loi relative à la Caisse, du fait de la nature de cette prestation.
24. Le gouvernement indique que l'employeur a fait appel de la décision du 16 décembre 2017 concernant la prise en compte des indemnités de repas en question dans le calcul des cotisations de l'employeur à la Caisse, et que le commissaire général au travail et les hauts fonctionnaires du ministère du Travail ont examiné attentivement cet appel avant de conclure que ces indemnités n'entraient pas dans la définition de la rémunération telle que définie dans la loi relative à la Caisse. Le gouvernement précise les considérations qui ont motivé cette conclusion:
- i) les indemnités de repas mensuelles perçues par les membres du personnel de cabine sont variables et ne correspondent pas à un montant fixe, et elles dépendent des tâches de vol;
 - ii) ces indemnités ne figurent pas sur la fiche de paie mensuelle des membres de l'équipage;
 - iii) le Syndicat et la compagnie aérienne étaient convenus que les indemnités de repas prévues dans la convention collective ne seraient pas prises en compte pour le calcul des cotisations à la Caisse et au fonds fiduciaire pour les salariés.
25. En conséquence, le gouvernement considère qu'il n'y a pas eu violation des principes énoncés dans la convention n° 95.

2. Allégations au regard de la convention n° 81

26. En ce qui concerne la première procédure nationale relative aux cotisations à la Caisse, le gouvernement donne des renseignements complémentaires concernant l'enquête du ministère du Travail sur cette question. Il indique notamment qu'il est d'usage depuis longtemps, au sein du ministère du Travail, de considérer que les décisions du commissaire adjoint au travail ne sont pas définitives et que l'une quelconque des parties peut faire appel de ces décisions devant l'autorité supérieure du ministère. Le gouvernement affirme que cette pratique est acceptée par les juridictions supérieures du pays. En l'espèce, la Fédération des employeurs de Ceylan a fait appel de la décision du commissaire au travail au nom de la compagnie aérienne.

27. Le gouvernement indique que, lors de l'examen de l'appel, le ministère du Travail a estimé que les indemnités de repas versées au personnel de cabine ne faisaient pas partie de la rémunération telle qu'elle est définie dans la loi relative à la Caisse. Après avoir obtenu un avis juridique supplémentaire du procureur général, qui a confirmé cette analyse, le commissaire général au travail a ordonné au commissaire adjoint au travail d'annuler la décision précédente, ce dont le Syndicat a été informé par courrier en date du 7 septembre 2018.
28. Dans sa communication du 10 octobre 2019, le gouvernement souligne qu'exiger d'inclure les indemnités de repas dans le calcul des cotisations à la Caisse violerait le principe de la négociation collective puisque ce n'est pas prévu dans la convention collective liant le Syndicat et la compagnie aérienne. Enfin, le gouvernement ajoute que l'application de la décision initiale du commissaire adjoint au travail aurait aggravé la situation de la compagnie aérienne, qui avait déjà été renflouée à plusieurs reprises par le gouvernement.
29. En ce qui concerne la deuxième procédure nationale, le gouvernement indique que le document émis par l'inspection du travail était une recommandation du ministère du Travail et non une directive, contrairement à ce qu'allègue le Syndicat. Il explique en outre que, si la procédure a tardé, c'est parce que le ministère du Travail a reçu, à cette même période, d'autres réclamations sur la même question et que ces réclamations devaient être examinées avec soin.
30. De plus, le gouvernement souligne qu'aucune disposition de la convention collective conclue entre les parties n'a été violée. Il estime par conséquent qu'il n'y a aucune disposition légale à faire appliquer et qu'il n'y a pas lieu de soumettre l'affaire à un arbitrage.
31. En ce qui concerne la troisième procédure nationale, le gouvernement indique que le ministère du Travail a observé, lors de ses enquêtes, que l'employeur prenait déjà des mesures pour embaucher du personnel de cabine supplémentaire afin de remédier au manque de personnel. Il fait en outre observer que le ministère du Travail a accepté, comme l'avait demandé le Syndicat, de rouvrir l'enquête après sa clôture, et qu'il a été possible de présenter des observations. Le ministère du Travail a toutefois estimé qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre.
32. En ce qui concerne la quatrième procédure nationale, le gouvernement indique que le ministère du Travail prend les mesures nécessaires pour soumettre cette affaire à un arbitrage, l'employeur ne s'étant pas conformé aux recommandations du ministère.

► III. Conclusions du comité

33. Les conclusions du comité se fondent sur son examen des allégations présentées par l'organisation plaignante et des réponses communiquées par le gouvernement.

Convention n° 95

34. Le comité observe que les allégations formulées par l'organisation plaignante au regard de la convention n° 95 portent sur la question de savoir si les indemnités de repas versées au personnel de cabine auraient dû être incluses dans la définition de la rémunération utilisée pour le calcul de la cotisation de l'employeur à la Caisse.

35. Le comité rappelle l'article 1 de la convention n° 95, qui dispose ce qui suit:

Aux fins de la présente convention, le terme **salaire** signifie, quels qu'en soient la dénomination ou le mode de calcul, la rémunération ou les gains susceptibles d'être évalués en espèces et fixés par accord ou par la législation nationale, qui sont dus en vertu d'un contrat de louage de services, écrit ou verbal, par un employeur à un travailleur, soit pour le travail effectué ou devant être effectué, soit pour les services rendus ou devant être rendus.

36. Le comité fait observer que la définition du «salaire» donnée par la convention n° 95 est suffisamment large pour couvrir les contributions de l'employeur à la sécurité sociale, que ce soit pour l'assurance-maladie ou les régimes de retraite par exemple ². La question de savoir si l'employeur a payé intégralement les cotisations à la Caisse que lui impose la législation nationale relève donc bien du champ d'application de la convention n° 95.
37. Cela étant, en l'espèce, le comité note que le désaccord entre les parties porte sur la question de savoir s'il y a eu une erreur dans le montant de la rémunération à prendre en compte pour le calcul des cotisations de l'employeur à la Caisse. L'organisation plaignante considère que les indemnités de repas du personnel de cabine sont un élément de la rémunération au sens de l'article 47 de la loi relative à la Caisse, et qu'elles devraient donc être prises en compte dans le calcul des cotisations de l'employeur au fonds de pension des travailleurs. Le gouvernement estime quant à lui que ces indemnités de repas ne doivent pas être prises en compte dans ces calculs, puisqu'elles ne sont pas considérées comme un élément de la rémunération au sens de l'article 47 de la loi relative à la Caisse.
38. Le comité fait observer que la convention n° 95 ne contient aucun principe concernant les méthodes de calcul des contributions des employeurs aux fonds de pension au niveau national. La question de savoir si les indemnités de repas peuvent être considérées comme une rémunération aux fins des cotisations de sécurité sociale, et si l'indemnité dont il est question en l'espèce est une indemnité de repas au sens de la loi relative à la Caisse, doit être réglée au niveau national et ne relève pas du champ d'application de la convention. **Dans ces circonstances, le comité n'est pas à même de poursuivre l'examen de cette question. Compte tenu du désaccord qui existe au niveau national sur cette question et de l'impact que cela pourrait avoir sur l'application de la convention, le comité invite les parties à engager un dialogue au niveau national, avec toutes les parties prenantes, en vue de régler cette question.**

Convention n° 81

1. Remarques préliminaires

39. Concernant la convention n° 81, le comité note que l'organisation plaignante conteste l'efficacité, l'impartialité, la fiabilité et la responsabilité du système national d'inspection du travail dans son ensemble, et critique notamment l'absence d'une politique et d'une législation nationales d'inspection du travail. À l'appui de cette allégation, le Syndicat décrit la manière dont le ministère du Travail s'est comporté dans le cadre de quatre

² À ce sujet, le comité prend également en considération les travaux préparatoires de la convention n° 95 et les indications que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a données dans l'Étude d'ensemble de 2003 sur la protection du salaire. Voir BIT: *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, Rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 91^e session, Genève, 2003, paragr. 37 (y compris la note de bas de page 1), 64 et 215.

procédures nationales précises. Le comité examinera donc la conformité des mesures prises par le ministère du Travail dans le cadre desdites procédures avec les articles 3, 5, 6, 17 et 18 de la convention n° 81, avant d'examiner si le système d'inspection du travail respecte globalement la convention n° 81.

- 40. En l'absence d'allégations précises au regard des articles 13 et 16 de la convention n° 81, le comité n'examinera pas l'allégation du Syndicat selon laquelle ces articles ne sont pas respectés.**

2. Première procédure nationale

- 41.** Le comité note que, aux dires du Syndicat, le ministère du Travail a «délibérément omis» de faire appliquer sa décision du 16 décembre 2017, qui prescrivait à l'employeur de prendre en compte les indemnités de repas dans la rémunération des travailleurs au titre de la loi relative à la Caisse. En particulier, le Syndicat dénonce plusieurs problèmes, à savoir: les retards constatés dans la procédure; différentes mesures prises par de hauts fonctionnaires du ministère du Travail, notamment pour tenter de réviser la décision par des moyens que le Syndicat juge illégaux; et l'absence de procédures transparentes et vérifiables entre le service d'inspection et d'autres institutions gouvernementales, comme le procureur général.
- 42.** Le comité note que, dans sa réponse, le gouvernement indique que la Fédération des employeurs de Ceylan a formé un recours contre la décision du 16 décembre 2017 au nom de l'employeur, conformément à une pratique de longue date reconnue par les juridictions supérieures du pays. Suite à ce recours, la décision a été réexaminée et annulée par les hauts fonctionnaires du ministère du Travail et le commissaire général au travail.
- 43.** Le comité rappelle que l'article 3 (1) a) de la convention n° 81 dispose ce qui suit:
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 [...] dans la mesure où les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'application desdites dispositions.
- [...]
- 44.** En outre, le comité souhaite souligner que la fonction de contrôle est l'une des principales fonctions des inspecteurs du travail prévues par l'article 3 (1) de la convention. Le fait que la non-application des décisions rendues par des inspecteurs du travail n'empêche aucune conséquence pourrait donc poser un problème de non-conformité avec la convention, puisque l'inspection du travail montrerait alors son incapacité à assurer l'application des dispositions légales pertinentes.
- 45.** Le comité relève cependant l'existence d'un lien entre la non-application de la décision en question et le fait que le ministère du Travail ait réexaminé sa décision quant au fond et l'ait annulée. À cet égard, le comité note que les parties divergent sur la question de savoir si cette décision pouvait ou non faire l'objet d'une révision dans le contexte national. **Dans ces circonstances, compte tenu des informations disponibles et en particulier du fait que la convention n° 81 ne contient aucune disposition relative à la capacité de l'inspection du travail de réexaminer et d'annuler ses décisions antérieures lorsqu'elle considère que celles-ci sont incorrectes, le comité ne poursuivra pas l'examen de cette allégation.**

46. Concernant les allégations au regard de l'article 5 a) de la convention n° 81, le Syndicat affirme que l'absence de procédures transparentes et vérifiables de coopération entre les services d'inspection du travail et d'autres institutions gouvernementales constitue une violation de l'article 5 a) de la convention. En particulier, le Syndicat dénonce le fait que le ministère du Travail, lorsqu'il a demandé l'avis juridique du procureur général concernant la décision du 16 décembre 2017, aurait omis de lui communiquer certains éléments de preuve pertinents.
47. L'article 5 a) de la convention n° 81 dispose ce qui suit:
- 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;
- [...]
48. Le comité note que si l'article 5 a) prévoit que des mesures doivent être prises aux fins d'une coopération «effective», il ne définit pas de critères spécifiques sur lesquels ces mesures devraient être fondées. **Par conséquent, en l'absence d'allégations plus précises concernant cet article, et compte tenu du fait que le gouvernement se défend de tous les faits qui lui sont reprochés, le comité ne poursuivra pas l'examen de cette allégation.**
49. Concernant les articles 17 et 18 de la convention n° 81, le Syndicat affirme que les personnes qui violent ou négligent d'observer les dispositions légales dont l'exécution incombe aux inspecteurs du travail ne font pas l'objet de poursuites judiciaires immédiates. Le Syndicat soutient également que les personnes qui empêchent les inspecteurs du travail d'exercer leurs fonctions n'encourent aucune sanction pénale ou corrective.
50. Le comité rappelle que l'article 17 (1) de la convention n° 81 dispose que: «Les personnes qui violeront ou négligeront d'observer les dispositions légales dont l'exécution incombe aux inspecteurs du travail seront passibles de poursuites légales immédiates, sans avertissement préalable.»
51. L'article 18 de la convention n° 81 dispose ce qui suit:
- Des sanctions appropriées pour violation des dispositions légales dont l'application est soumise au contrôle d'inspecteurs du travail et pour obstruction faite aux inspecteurs du travail dans l'exercice de leurs fonctions seront prévues par la législation nationale et effectivement appliquées.
52. Le comité note que, en l'espèce, la question même de la violation des dispositions légales pertinentes n'est pas tranchée dans le contexte national. Par ailleurs, le fond de la décision du 16 décembre 2017, qui porte sur le calcul des cotisations à la Caisse au niveau national, n'entre pas dans le champ d'application de la convention. **Compte tenu de son analyse de l'article 3 exposée ci-dessus, le comité considère qu'en l'espèce le ministère du Travail n'a pas violé les articles 17 et 18 de la convention.**
53. Enfin, le comité note que le Syndicat met en doute l'impartialité de l'inspection du travail. Le Syndicat soutient à cet égard que le ministère du Travail a «délibérément» omis de faire appliquer la décision du 16 décembre 2017, et que les «hauts fonctionnaires de l'inspection du travail facilitent et encouragent la non-application de la législation du travail». En outre, le Syndicat estime que l'attitude du ministère du Travail «fait obstruction» ou «porte atteinte» à l'accomplissement de la mission des inspecteurs du travail.

54. Le comité rappelle que, aux termes de l'article 6 de la convention, «le personnel de l'inspection sera composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de service [...] les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue».
55. Le comité note toutefois que, si le Syndicat affirme que l'impartialité du ministère du Travail est gravement compromise, il n'a fourni aucune information montrant qu'en l'espèce les fonctionnaires du ministère du Travail étaient soumis à des influences extérieures indues. Le gouvernement, pour sa part, rejette toutes les allégations du Syndicat. **À la lumière des informations disponibles, le comité considère qu'il ne peut pas tirer de conclusions quant à l'incompatibilité de l'attitude du ministère du Travail avec l'article 6 de la convention. Le comité rappelle simplement l'importance des principes consacrés par la convention en ce qui concerne les fonctions principales du système d'inspection du travail et l'impartialité nécessaire à l'accomplissement des missions de l'inspection du travail.**

3. Deuxième procédure nationale

56. Dans sa communication du 23 octobre 2018, le Syndicat renvoie à une réclamation qu'il a déposée pour violations alléguées des dispositions légales sur le droit aux congés occasionnels et des dispositions d'une convention collective sur les congés de maladie. Cette réclamation a donné lieu le 26 juin 2018 à la publication d'un document du commissaire adjoint au travail du Bureau du travail du district Sud de Colombo. Selon le Syndicat, le retard pris par le ministère du Travail dans le traitement de sa réclamation est tel qu'il a privé d'effet les dispositions législatives nationales.
57. De son côté, le gouvernement répond qu'aucune violation claire de la convention collective n'est identifiée dans la réclamation, et que le document publié par le ministère du Travail ne contenait que des recommandations à l'adresse de l'employeur. Le gouvernement indique également que le retard est lié au fait que le ministère du Travail a reçu plusieurs réclamations sur la même question au même moment, ce qui a demandé un examen minutieux pour déterminer si les dispositions de la convention collective avaient été violées. Selon le gouvernement, la seule solution serait de soumettre le différend à l'arbitrage, ce qui ne présenterait que peu d'intérêt.
58. Le comité rappelle que les fonctions des inspecteurs du travail en vertu de l'article 3 (1) de la convention n° 81 consistent notamment, comme indiqué ci-dessus, à assurer l'application des «dispositions légales» pertinentes dont l'exécution leur incombe.
59. L'article 27 de la convention n° 81 précise à cet égard que:
- Dans la présente convention le terme **dispositions légales** comprend, outre la législation, les sentences arbitrales et les contrats collectifs ayant force de loi et dont les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'application.
60. **Compte tenu du fait que les informations soumises sont limitées et parfois contradictoires et que les parties semblent avoir une interprétation différente de la nature juridique que revêt, dans le contexte national, le document publié le 26 juin 2018 par le ministère du Travail, le comité n'est pas en mesure de déterminer si la convention a été violée. Il invite les parties à engager un dialogue sur cette question afin de trouver une solution au niveau national.**

4. Troisième procédure nationale

61. Dans sa communication du 23 octobre 2018, le Syndicat fait également valoir qu'aucune enquête n'aurait été menée concernant les violations continues, par la compagnie aérienne, d'une convention collective prescrivant que 95 pour cent des vols soient effectués avec l'effectif requis. Selon le Syndicat, le traitement de la réclamation par le ministère du Travail témoigne de l'inefficacité du système et prive d'effet les dispositions pertinentes.
62. Le gouvernement indique, pour sa part, que le ministère du Travail, après une première clôture de l'enquête, a déjà accédé à la demande du Syndicat de rouvrir le dossier, laissant ainsi aux parties la possibilité de soumettre des observations.
63. **À cet égard, tout en rappelant le rôle important que joue l'inspection du travail pour assurer l'application effective des dispositions légales pertinentes, le comité veut croire que l'enquête a été menée et espère que les mesures nécessaires ont été prises, conformément aux dispositions de la convention.**

5. Quatrième procédure nationale

64. Enfin, dans sa communication du 23 octobre 2018, le Syndicat fait référence à la violation supposée de la prescription d'une convention collective relative au refus illégal de promotion de membres d'équipage. Le Syndicat indique que le ministère du Travail a publié un document en date du 3 septembre 2018 dans lequel il recommande la promotion de deux salariés, recommandation que l'employeur refuse de mettre en œuvre.
65. Le comité fait observer que, dans sa réponse, le gouvernement indique que le ministère du Travail prend les mesures nécessaires pour soumettre cette question à un arbitrage, l'employeur ne s'étant pas conformé à ses recommandations. **Dans ces circonstances, le comité veut croire que le gouvernement veillera au déroulement approprié, impartial et expéditif des procédures voulues afin de régler la question de manière satisfaisante.**

6. Mise en œuvre générale de la convention n° 81

66. L'organisation plaignante prétend que les questions examinées ci-dessus témoignent d'une défaillance systémique de l'inspection du travail à Sri Lanka et de l'absence d'un système d'inspection du travail efficace, impartial, fiable et responsable, ce qui crée un «climat de non-droit et d'impunité». Elle s'élève aussi contre l'absence d'une politique nationale d'inspection du travail et d'une législation correspondante donnant effet aux principes qui seraient énoncés dans cette politique ³.
67. Après examen des informations qui lui ont été soumises, le comité fait observer que:
 - i) sur plusieurs des questions soulevées dans la présente réclamation, le gouvernement et l'organisation plaignante semblent avoir une interprétation différente des documents publiés par l'inspection du travail et de leurs effets juridiques;

³ L'organisation plaignante mentionne également la non-application des recommandations contenues dans le mémorandum technique du BIT sur l'évaluation des besoins de l'administration et de l'inspection du travail de Sri Lanka (2012).

- ii) le contenu des décisions prises est réexaminé dans le temps ⁴, et des conclusions différentes sont rendues sur des questions analogues dans le cadre de procédures différentes ⁵.
- 68.** En outre, le comité estime que les informations fournies ne permettent pas d'établir l'existence de retards dans le traitement des réclamations des travailleurs ⁶.
- 69.** Le comité estime que les situations décrites, si elles se répètent, risquent de compromettre l'efficacité de l'inspection du travail dans l'exercice des fonctions prévues à l'article 3 de la convention, car elles pourraient saper la confiance dans l'autorité du ministère du Travail et entamer la crédibilité des décisions de ce dernier. Ces situations pourraient également engendrer une certaine incertitude et créer pour les acteurs concernés des difficultés à connaître leurs obligations et leurs droits et à en faire assurer le respect effectif.
- 70. En conséquence, le comité demande au gouvernement d'étudier, en pleine consultation avec les partenaires sociaux, des moyens de renforcer le système de l'inspection du travail, en particulier pour ce qui est de l'article 3 (1) a) de la convention n° 81 (assurer l'application des dispositions légales pertinentes dont l'exécution incombe aux inspecteurs du travail). À cet égard, le comité rappelle que le gouvernement peut solliciter l'assistance technique du BIT dans ce processus.**
- 71.** En outre, en ce qui concerne l'allégation relative à l'absence de politique d'inspection du travail, le comité rappelle que, si une telle politique pourrait se révéler utile pour la mise en œuvre de la convention, elle n'est ni mentionnée ni exigée dans la convention.

⁴ Par exemple, dans le cadre de la première procédure nationale, il apparaît que la validité de la décision du 16 décembre 2017 a été remise en cause et confirmée par le ministère du Travail lui-même à plusieurs reprises entre le moment où la décision a été rendue et le moment où la réclamation a été soumise en août 2018. D'après l'annexe A10 de la réclamation du Syndicat (transcription de la réunion du 21 mars 2018 entre le Syndicat et le commissaire général au travail), le commissaire général au travail a demandé oralement, à la fin de la réunion, que la décision soit mise en œuvre. Pourtant, dans sa réponse, le gouvernement confirme que le réexamen de la décision s'est poursuivi après cette date.

⁵ Par exemple, selon le rapport d'enquête de l'agent de l'administration du travail qui a examiné la réclamation du Syndicat dans le cadre de la première procédure nationale (annexe A2(a) de la réclamation), une décision sur la question des indemnités de repas et des cotisations à la Caisse demandant la prise en compte des indemnités de repas aux fins du calcul des cotisations a été rendue par le commissaire au travail de la Division de la Caisse dès 2002, mais n'a pas été appliquée par l'employeur. Une lettre adressée le 18 juillet 2003 au Syndicat par le commissaire au travail (annexe A3 de la réclamation) indique également que les indemnités de repas versées au personnel de cabine doivent «donner lieu à des cotisations à la Caisse».

⁶ Par exemple:

- i) dans le cadre de la première procédure nationale, environ six mois se sont écoulés entre la soumission de la réclamation, le 20 juin 2017, et l'adoption de la décision du 16 décembre 2017;
- ii) dans le cadre de la première procédure nationale, le Syndicat affirme qu'au moment où il a soumis la réclamation, en août 2018, il n'avait reçu aucune communication du ministère du Travail indiquant que la décision du 16 décembre 2017 avait été annulée. Le gouvernement confirme dans sa réponse que l'annulation de ladite décision a été communiquée au Syndicat le 7 septembre 2018, après la soumission de la réclamation;
- iii) dans le cadre de la deuxième procédure nationale, il s'est écoulé environ dix mois entre le dépôt de la réclamation, le 30 août 2017 et la publication par le ministère du Travail de ses recommandations, le 26 juin 2018. Le gouvernement confirme qu'il a mis longtemps à formuler ses recommandations car il devait examiner des réclamations sur des questions connexes;
- iv) dans le cadre de la troisième procédure nationale, il n'a nulle part été consigné que la décision de clore la deuxième enquête a été communiquée aux parties;
- v) dans le cadre de la quatrième procédure nationale, il s'est écoulé environ cinq mois et demi entre le dépôt de la réclamation, le 15 février 2018, et la publication des recommandations du ministère du Travail, le 3 septembre 2018.

72. Enfin, le comité conclut qu'il n'a pas pu examiner en détail chacune des allégations soulevées dans le cadre des procédures nationales mentionnées, mais il note, sur la base des informations qui lui ont été soumises, que les problèmes sous-jacents que pose la relation entre l'inspection du travail et les travailleurs méritent d'être examinés plus avant par le gouvernement. **Le comité invite le gouvernement à étudier des possibilités d'améliorer la collaboration entre les fonctionnaires de l'inspection du travail et les employeurs et les travailleurs ou leurs organisations de sorte que des informations et des conseils techniques soient fournis aux employeurs et aux travailleurs quant aux moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales.**

► IV. Recommandations du comité

73. À la lumière des conclusions qui figurent aux paragraphes 38, 40, 45, 48, 52, 55, 60, 63, 65, 70 et 72 ci-dessus au sujet des questions soulevées dans la réclamation, le comité recommande au Conseil d'administration:
- a) d'approuver le présent rapport;
 - b) de demander au gouvernement d'étudier, en pleine consultation avec les partenaires sociaux, les moyens de renforcer le système de l'inspection du travail, en particulier en ce qui concerne l'article 3 (1) a) de la convention n° 81;
 - c) d'inviter le gouvernement à envisager d'engager des consultations avec les partenaires sociaux au niveau national afin de trouver des solutions efficaces aux questions soulevées dans les conclusions du comité figurant ci-dessus;
 - d) d'inviter le gouvernement à inclure des informations sur les résultats de ces consultations dans le prochain rapport qu'il présentera à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations;
 - e) d'inviter le gouvernement à étudier des possibilités d'améliorer la collaboration entre les fonctionnaires de l'inspection du travail et les employeurs et les travailleurs ou leurs organisations de sorte que des informations et des conseils techniques soient fournis aux employeurs et aux travailleurs quant aux moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales;
 - f) de rendre public le présent rapport et de déclarer close la procédure de réclamation.

2 novembre 2021

(signé) Farhat Ayesha
Membre gouvernementale

Paul Mackay
Membre employeur

Amanda Brown
Membre travailleuse