

Les inspections du travail sont une nécessité urgente pour l'Ukraine

Thursday 3 August 2023, by [DUDIN Vitaliy](#) (Date first published: 1 August 2023).

À partir du 1er août 2023, l'Ukraine rétablira certaines mesures de contrôle qui étaient en place avant l'invasion russe, à savoir les contrôles fiscaux. Bien que cette mesure ait été critiquée par les plus grandes associations d'entreprises, elle peut difficilement être considérée comme un signe que le gouvernement est conscient de la nocivité de sa politique consistant à jouer le jeu des intérêts du capital pendant la guerre. Après tout, le travail efficace du Service national du travail de l'Ukraine (SLSU), l'organe chargé de contrôler le respect du droit du travail, est toujours bloqué. L'agression armée contre l'Ukraine a déstabilisé le secteur de l'emploi et entraîné un niveau sans précédent de violations du droit au salaire, au repos, à la sécurité et à la santé au travail. L'État a cessé de les combattre pendant longtemps, plaçant les travailleurs dans une position encore plus vulnérable.

Les inspections du travail, qui font partie du Service national du travail, ne peuvent pas effectuer d'inspections programmées, et les inspections non programmées ne peuvent être effectuées qu'avec d'importantes restrictions. Pourquoi l'élite dirigeante est-elle disposée à autoriser les inspections fiscales, mais pas les inspections du SLS ? Premièrement, le renforcement du contrôle fiscal est encouragé par un acteur aussi influent que le FMI. Deuxièmement, le caractère « indésirable » des inspections du travail a des connotations de classe et politiques : des plaintes massives de la part des travailleurs seraient clairement désavantageuses pour les employeurs et pourraient renforcer le pouvoir collectif des employés.

Cette situation est incompatible avec l'obligation de l'État de mettre en place un système d'inspection du travail dans les entreprises au titre de l'Organisation internationale du travail (convention n° 81 concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce). Le refus de l'Ukraine d'appliquer cette disposition sur l'ensemble du territoire et dans tous les secteurs ne pouvait que conduire à des abus de la part des employeurs, qui percevaient le moratoire comme une « carte blanche » pour toute action à l'encontre de leur personnel. Il va sans dire que de telles pratiques sont en contradiction avec le parcours d'intégration européenne de l'État ukrainien. Elles sont également inacceptables dans la perspective de la loi martiale, alors que l'État de droit doit être assuré dans toutes les entreprises pour que le pays tout entier et ses entités économiques puissent réellement travailler à la victoire.

Depuis le début de l'invasion, il est nécessaire de renforcer les sanctions à l'encontre de l'usage d'une main-d'œuvre contrat, mais les employeurs fautifs ne sont plus du tout poursuivis. L'Ukraine aurait pu profiter des circonstances extraordinaires pour renforcer le rôle des inspections du travail, mais cela ne s'est pas produit. Au contraire, les politiciens néolibéraux ont formé l'opinion que le SLS sert à « faire pression » sur les entreprises.

« Le Service national du travail est un organe assez fort, au même titre que le Service national des impôts », a déclaré Galina Tretyakova, présidente de la commission de la politique sociale de la Verkhovna Rada, déclaration qui peut difficilement être prise au sérieux. De plus, cette comparaison

est trop simpliste : les inspections du travail ne sont pas tant destinées à poursuivre des objectifs fiscaux qu'à promouvoir le développement social. Malheureusement, l'importance de cette mission est sous-estimée par les autorités ukrainiennes, et la poursuite des réformes pourrait conduire à une perte totale de contrôle du marché du travail (à moins que ce ne soit l'objectif des réformes).

Un affaiblissement contrôlé ?

L'affaiblissement des inspections du travail est un exemple particulier de déréglementation dans le secteur de l'emploi. Cependant, la politique de concessions aux employeurs est de plus en plus critiquée, même au niveau officiel. Le fait que la libéralisation et les concessions aux employeurs n'ont pas eu les effets escomptés est reconnu même officiellement.

« Après la réduction de la taxe sociale unifiée, il n'y a pas eu de changements significatifs dans la structure du travail non déclaré, tout comme il n'y a pas eu de changements significatifs après l'introduction des relations de travail simplifiées », admet Igor Degner, chef du service national du travail. C'est pourquoi le travail de l'organisme qu'il dirige semble nécessaire.

M. Degnera est convaincu que le nombre de personnes couvertes par la sécurité sociale augmente. Cela signifie une augmentation du nombre de personnes pour lesquelles des cotisations de sécurité sociale sont payées (principalement celles qui sont employées dans le cadre d'un contrat de travail). Cependant, les données les plus récentes du Fonds de pension de l'Ukraine indiquent le contraire : en mars 2023, le nombre de personnes assurées a diminué pour atteindre 10,654 millions, dont 8,624 millions de salariés (leur nombre a diminué dans la plupart des régions de l'Ukraine). Ainsi, la reprise économique relative n'a pas entraîné de changements positifs en matière d'emploi. Cela s'explique en partie par l'insuffisance des contrôles et l'absence de sanctions : les employeurs peu scrupuleux n'hésitent pas à payer en espèces et à engager des travailleurs sans contrat de travail, y compris dans des emplois dangereux. « Récemment, le Service national du travail s'est transformé en un organe consultatif », c'est ainsi que les experts indépendants décrivent le rôle de cet organe.

« Nous vous avons entendus » 26 000 fois

Les statistiques sur les appels au SLS montrent que de nombreuses personnes considèrent ce service comme leur défenseur. « Au cours de la période allant du 24.02.2022 au 25.07.2023, le Service national du travail et ses organes territoriaux ont reçu 26 627 demandes de recours de citoyens », a déclaré la direction du Service national du travail en réponse à notre demande. Selon nos informations, dans la plupart des cas, les citoyens ont reçu le même type de réponses concernant l'impossibilité de mener des inspections en raison de la non-approbation par le ministère de l'économie. Les demandes d'infirmières à qui l'on devait des salaires, de grutiers travaillant sur des équipements défectueux, de cheminots dont les contrats de travail étaient suspendus étaient ignorées...

Conscientes de la tension croissante, les autorités ont été contraintes de remédier à ces lacunes, mais elles l'ont fait avec peu de hâte. Les amendements à la loi n° 2136 du 1er juillet 2022 concernant les inspections inopinées par le SLS ont plutôt embrouillé la réglementation et n'ont pas conduit à une augmentation du nombre d'inspections. Ainsi, les inspections inopinées du SLS n'ont repris que le 16 juin 2023. Cela a été possible parce que le 9.03.2023, le ministère de l'économie a publié l'ordonnance n° 1243 pour mettre à jour les formulaires d'actes, et le 16.06.2023, l'ordonnance n° 5782 a clarifié la procédure pour les inspections inopinées. Au cours de cette période, les organes territoriaux du Service national du travail ont effectué 483 inspections inopinées, qui ont donné lieu à 251 rapports sur des infractions administratives et à 393 ordonnances visant à éliminer les violations identifiées. Bien que depuis le 19 juillet 2022, le Service national du travail soit habilité à demander l'annulation des ordonnances de suspension injustifiée

des contrats de travail, il n'a fait usage de ce pouvoir qu'à trois reprises (!).

Actuellement, les inspecteurs ne répondent qu'à un nombre restreint de questions, notamment l'emploi non déclaré, les licenciements illégaux et la suspension des contrats de travail. Récemment, à la demande du syndicat des travailleurs médicaux de Zaporijia d'organiser une inspection sur la suspension unilatérale de la convention collective sur les paiements de soins de santé par l'administration, les inspecteurs se sont « plaints » qu'ils n'avaient pas l'autorité nécessaire pour mettre en œuvre des mesures de contrôle. Cependant, on peut douter que les inspecteurs soient en mesure de lutter de manière adéquate contre le phénomène du travail au noir, qui prend depuis longtemps une ampleur catastrophique. La raison en est les lacunes et les contradictions systémiques qui imprègnent la législation sur la surveillance (le contrôle) de l'État.

Qu'est-ce qui empêche les inspections de se produire ?

Pour s'acquitter efficacement de leurs tâches, les inspecteurs du travail doivent disposer de ressources et de pouvoirs suffisants, recevoir une formation adéquate et être indépendants de toute influence extérieure. Malheureusement, en Ukraine, où les bénéficiaires du propriétaire privé priment, ces principes importants ne sont pas respectés. [...]

En particulier, les inspections du travail devraient être menées conformément à la loi n° 877 sur le contrôle des entrepreneurs, et les employeurs peuvent éviter les amendes prévues à l'article 265 du Code du travail s'ils se conforment aux ordonnances de mesures correctives. Actuellement, le SLS est guidé par le règlement, qui est approuvé par un arrêté et dont la force juridique est inférieure à celle de la loi n° 877. Dès 2018, les représentants de l'OIT ont demandé que les restrictions aux inspections prévues par le règlement soient levées et qu'aucun moratoire sur les mesures de contrôle non programmées ne soit introduit, mais pendant la loi martiale, les autorités ukrainiennes ont fait exactement le contraire. Le risque potentiel que les employeurs contestent les actions des inspecteurs limite leur activité.

Ces limites se trouvent dans la sphère politique : depuis la fin de l'année 2019, les activités du Service national du travail ont été transférées du ministère de la politique sociale au ministère de l'économie, qui se préoccupe principalement du « climat d'investissement », c'est-à-dire de la création d'un environnement favorable à l'exploitation des travailleurs. Malheureusement, l'Ukraine ne dispose pas d'un ministère du travail qui pourrait promouvoir un outil socialement orienté dans les relations de travail, bien que de tels organismes gouvernementaux existent, par exemple, aux États-Unis et en Allemagne.

Atteinte à l'intégration européenne et aux droits humains

Il n'est pas difficile de deviner à qui profite cette situation. Mais le fonctionnement à part entière du service public de l'emploi apporterait un bénéfice social significatif. En temps de guerre, il est impératif de préserver la capacité des citoyens à travailler, à remplir le budget et à soutenir l'armée par des dons. Cela n'est possible que si le droit du travail est pleinement appliqué. Or, les tentatives de l'État, qui s'est fait fort de sauver l'économie, de libérer les entreprises des « charges sociales » des autorités de régulation ont permis aux employeurs de licencier et de spolier les salariés en toute impunité. Le fait de donner aux employeurs les moyens d'optimiser les coûts de personnel (voir la loi n° 2136), combiné au fait de lier les mains des inspecteurs du travail pendant la loi martiale, a créé un système dysfonctionnel de régulation des relations de travail. En raison de ses lacunes, les travailleurs sont découragés et les employeurs ne sont pas incités à se développer.

Les restrictions excessives imposées aux inspecteurs ont suscité l'intérêt du médiateur Dmytro Lubinets. Sur son insistance, des modifications ponctuelles ont été apportées à la résolution n° 303

de la CMU, qui définit les exceptions dans lesquelles les inspections non programmées sont autorisées sur la base des décisions du ministère de l'économie. Cependant, l'imperfection des règles continue de susciter des critiques au niveau international. « Les restrictions relatives aux inspections du travail (concernant la libre initiative des inspecteurs du travail de mener des inspections sans préavis, la fréquence des inspections) ne sont pas conformes aux conventions pertinentes de l'OIT sur les inspections ratifiées par l'Ukraine », telle est l'évaluation sévère figurant dans le rapport analytique sur la demande d'adhésion de l'Ukraine à l'UE daté du 1.02.2023. Luke Cooper, chercheur à la London School of Economics, a critiqué les restrictions imposées aux inspections du travail. Il souligne qu'en raison de l'absence de contrôle, le nombre de relations informelles dans le secteur de la construction, qui est essentiel pour la reprise de l'Ukraine, augmente déjà.

Il est temps de reconnaître

En l'absence d'organes indépendants de surveillance du marché du travail, ce dernier risque de se désintégrer, car il est miné par les antagonismes entre employeurs et employés, et l'instabilité actuelle n'a fait qu'aggraver les tensions. « Une économie de marché laissée à elle-même ne peut pas réguler de manière adéquate le fonctionnement des sociétés, en particulier dans le domaine de la protection des travailleurs », indique délicatement la brochure de l'OIT sur l'inspection du travail. Seuls les fanatiques du marché sauvage nieront que les employeurs seront toujours avantagés par rapport à leurs employés et que les recours isolés des travailleurs devant les tribunaux ne changeront pas les tendances.

Le lien entre l'activité des inspections du travail et l'élimination des phénomènes honteux dans le domaine des relations de travail a été souligné une fois par la résolution du Parlement européen « Sur une inspection du travail efficace en tant que stratégie d'amélioration des conditions de travail en Europe » (2014). Comme indiqué dans la résolution, « l'inspection du travail joue un rôle important dans la protection des droits des travailleurs, la garantie de la santé et de la sécurité au travail et la lutte contre les conditions de travail dangereuses, la prévention des violations des règles de protection de l'emploi et la promotion d'une croissance économique équitable et socialement responsable ». Au paragraphe 12 de ce document, le Parlement européen préconise clairement que les inspections soient effectuées de manière inopinée, répétée et même aléatoire. D'aucuns pourraient se demander s'il est raisonnable de dépenser un demi-milliard du budget pour maintenir un organisme qui ne remplit pas sa mission. Il est nécessaire de financer cet organisme, mais seulement si le paradigme est fondamentalement modifié. En temps de guerre, la plupart des citoyens sacrifient leurs biens les plus précieux pour sauver l'État, et ils ont donc le droit d'espérer que l'État s'occupera d'eux.

À quoi doit ressembler une inspection du travail ?

L'une des mesures prioritaires pour renforcer le statut du SLS devrait être de réglementer les pouvoirs des inspecteurs du travail au niveau de la loi. L'actuel directeur de l'agence le souligne directement.

«Le Sotsialniy Rukh (Mouvement social) considère les inspections du travail comme un type d'organisation qui :

Sont contrôlés par les partenaires sociaux, en interaction avec les syndicats et guidés par les priorités publiques (idéalement, ils font partie du système du ministère du travail ou du ministère de la politique sociale) ;

peuvent effectuer des inspections inopinées à la demande des employés et des travailleurs

indépendants concernant des violations de la législation sur le travail, la protection du travail et l'emploi conformément à la convention n° 81 de l'OIT, sans restriction quant à l'heure, au sujet et à la fréquence des inspections ;

doivent fonctionner en continu, sans suspendre les opérations en raison de moratoires ;
doivent effectuer un travail préventif, en vérifiant les éventuelles violations des employeurs qui utilisent des formes d'emploi précaires, paient de bas salaires ou ont souvent recours aux heures supplémentaires ;

doivent évaluer leur performance sur la base des critères d'augmentation du nombre de personnes légalement employées et de minimisation des accidents ;
disposent de pouvoirs étendus pour inspecter les lieux de travail et mener des entretiens avec les employés et les employeurs ;

doivent fournir des recommandations obligatoires que les employeurs doivent prendre en compte afin de prévenir le harcèlement moral, la discrimination et d'autres formes de traitement indigne sur le lieu de travail ;

doivent appliquer la présomption de relations de travail (y compris pour les personnes employées dans l'économie parallèle), c'est-à-dire avoir le droit de reconnaître les relations comme des relations de travail à moins que l'employeur ne prouve le contraire;

sont protégées par l'État, ce qui rend impossible d'entraver leurs activités ou de les empêcher d'entrer sur le territoire de l'employeur ;

sont en mesure de prendre des mesures suffisantes, y compris l'imposition d'amendes, le rétablissement des droits violés et la suspension de l'activité des entreprises, si leur travail crée un danger ou s'il est fait appel à de la main-d'œuvre non déclarée.

Aujourd'hui, la plupart des États membres voisins de l'UE, dont la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et la Hongrie, ont mis en place des lois sur l'inspection du travail. Si nous voulons que le secteur de l'emploi soit moins conflictuel, que les employeurs respectent davantage le droit du travail et que les entreprises soient plus responsables, nous devons suivre cette voie. Il est difficile de prédire l'adoption de lois aussi progressistes dans le climat politique actuel. Cependant, sans respect des droits des personnes au travail, le retour de millions de réfugiés de pays, où les inspections du travail protègent réellement les personnes, ainsi qu'une reconstruction rapide après la guerre ne seront pas du tout possibles. C'est pourquoi nous appelons à utiliser le potentiel du service public du travail et à exiger un rôle plus important des inspections du travail.

Vitaly Dudin Docteur en droit, membre du Mouvement social

Traduction Patrick Le Tréhondat

[Abonnez-vous](#) à la Lettre de nouveautés du site ESSF et recevez par courriel la liste des articles parus, en français ou en anglais.

P.S.

Publié par Sotsialniy Rukh (Mouvement social)

<https://rev.org.ua/news>