



Institut
international
d'études
sociales



Organisation
internationale
du Travail

Effectivité et efficacité des normes fondamentales et prioritaires de l'OIT: Cas du Bénin et du Togo

Chrysal Aguidioli Kenoukon

**Effectivité et efficacité
des normes fondamentales
et prioritaires de l'OIT :**

Cas du Bénin et du Togo

Institut international d'études sociales

***Effectivité et efficacité
des normes fondamentales
et prioritaires de l'OIT :
Cas du Bénin et du Togo***

Chrysal Aguidioli Kenoukon

Série de recherche

113

Série de recherche

L'*Institut international d'études sociales (IIES)* a été fondé en 1960, en tant qu'organe autonome de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Son mandat est de promouvoir les débats publics ainsi que la recherche en matière de politique dans des domaines d'actualité et d'intérêt pour l'OIT et sa composante tripartite : les gouvernements, les employeurs et les travailleurs.

Copyright © Organisation internationale du Travail
(Institut international d'études sociales) 2007.

De courts passages pourront être reproduits sans autorisation à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Service d'édition, Institut international d'études sociales, case postale 6, CH-1211 Genève 22 (Suisse).

ISBN 978-92-9014-811-1 (imprimé) et 978-92-9014-812-8 (pdf)

Première édition 2007

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que l'Institut international d'études sociales souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

Les demandes pour cette publication doivent être adressées à : Publications de l'Institut international d'études sociales, case postale 6, CH-1211 Genève 22 (Suisse).

Remerciements

Mes remerciements au Directeur Général du BIT, au Directeur de l'Institut International d'Etudes Sociales.

Profondes gratitudee au Professeur Jean-Claude Javillier et à Maryse Csupor, à Messieurs Jean-Pierre Delhoménié, Charles Dan et Moucharaf Paraiso.

A tout le personnel de l'Institut, les cadres et experts du BIT à Genève, j'adresse mes sincères remerciements.

C. A. Kenoukon

Avril 2007

Table des matières

<i>Préface</i>	ix
<i>Avant propos</i>	xii
<i>Sigles et abréviations</i>	xiii
<i>Introduction</i>	1
<i>PREMIÈRE PARTIE</i>	
<i>UNE DISTANCE ENTRE LA RÉCEPTION JURIDIQUE ET LA RÉCEPTION SOCIALE</i>	7
<i>Chapitre 1 la réception des normes dans les droits béninois et togolais</i>	7
<i>Section I</i> une relative intégration des normes fondamentales dans les ordres juridiques béninois et togolais	8
<i>Section II</i> la réception juridique des normes internationales dites prioritaires au Bénin et au Togo	22
<i>Chapitre 2 la réception sociale des normes au Bénin et au Togo</i>	27
<i>Section I</i> l'effectivité de la réception sociale des normes internationales fondamentales du travail au Bénin et au Togo	27
<i>Section II</i> la réception sociale des normes internationales prioritaires du travail au Bénin et au Togo	57
<i>DEUXIÈME PARTIE</i>	
<i>LE CONTRÔLE DU RESPECT DES NORMES INTERNATIONALES FONDAMENTALES ET PRIORITAIRES DU TRAVAIL AU BÉNIN ET AU TOGO</i>	72
<i>Chapitre 1</i> les organes de protection des normes internationales fondamentales et prioritaires au Bénin et au Togo	75
<i>Section I</i> les organes juridictionnels de protection des normes au Bénin et au Togo	75
<i>Section II</i> les organes de protection non juridictionnelle des normes internationales fondamentales et prioritaires du travail au Bénin et au Togo	92

Chapitre 2	<i>les obstacles à l'effectivité des normes internationales fondamentales et prioritaires : fondements et tentatives de solutions</i>	107
Section I	une variété d'obstacles complexes au Bénin et au Togo	108
Section II	des pistes possibles de solutions	123
	<i>Éléments de synthèse</i>	136
	<i>Conclusion</i>	144
	<i>Postface</i>	146
	<i>Notes bibliographiques</i>	148

Préface

Toujours de l'effectivité comme de l'efficacité du droit, la/le juriste doit se préoccuper. Les normes internationales du travail, pas plus que toutes autres, ne sauraient échapper à une telle analyse critique. Ardente obligation donc du juriste qui ne doit jamais confondre existence et application d'une règle de droit quelle qu'elle soit. Mais passé le temps du constat, vient l'heure de la mise en œuvre. Il faut savoir gré à Monsieur Chrysal Aguidioli Kenoukon, dans les pages qui suivent, de tout mettre scientifiquement en œuvre pour nous livrer un bilan indépendant, équilibré, et grandement stimulant.

L'auteur ne craint point d'ajouter à la difficulté, puisqu'il se livre en outre à une étude de droit comparé de l'effectivité comme de l'efficacité entre deux pays francophones de l'Afrique de l'Ouest, le Bénin et le Togo. C'est en effet souvent en analysant le droit d'un autre pays, qu'on prend conscience de la véritable importance (ou non) et de la portée pratique (réelle) d'une norme ou d'une institution.

Pour réaliser une telle recherche, il était cependant souhaitable qu'une limite quant au domaine normatif soit retenue. Il faut se féliciter que les normes fondamentales et prioritaires (au sens technique de l'Organisation Internationale du Travail qui est loin d'être connu des juristes en de nombreux pays), aient été retenues. Non point par volonté d'écarter les autres normes (techniques) dont l'importance doit toujours être soulignée, mais pour des raisons méthodologiques tenant à leur substance et impact.

Voici un juriste soucieux de rendre compte des réalités, des contextes, qui nous conduit à prendre la véritable mesure de la complexité de toute mobilisation pour une plus grande effectivité des normes. Comme il est important de toujours partir du savoir local, des travaux conduits sur le terrain par des universitaires et praticien/nne/s de toutes institutions, publiques comme privées, patronales comme syndicales. De même, doit-on souligner la diversité et la richesse des travaux réalisés par nos ami/e/s étudiant/e/s, singulièrement dans leurs mémoires de maîtrise en droit dans les Facultés, tout comme des élèves dans les Écoles Nationales d'Administration et de la Magistrature, au Bénin comme au Togo. De tels travaux sont trop peu connus et encore moins cités. Ils doivent être vive-

ment encouragés et facilités. Car, ce faisant, de façon imperceptible mais sérieuse, c'est bien à l'effectivité du Droit que l'on participe.

Bien évidemment, le Bureau International du Travail contribue de son mieux au développement de la connaissance des normes et de leur application, et plus généralement donc à l'État de Droit. L'auteur ne manque point de citer fort à propos les multiples études réalisées notamment dans le cadre de programmes, tel que PAMODEC. L'attention des juristes est ainsi attirée sur l'importance de l'apport des différentes disciplines dès lors qu'il s'agit de concevoir des stratégies et mesures visant à renforcer l'effectivité comme l'efficacité des normes juridiques, internationales tout autant que nationales. Le propos est particulièrement important dès lors qu'il s'agit de l'économie informelle. Les observations faites par M. Kenoukon à ce propos sont à méditer, car elles nous conduisent à déterminer quelles sont les spécificités que peuvent présenter pour leur application dans un tel contexte chaque norme, fondamentale et encore prioritaire. Car, à l'évidence toutes les normes ne présentent pas les mêmes difficultés d'application. Ou plutôt, les conditions de leur réception sociale et juridique peuvent différer de façon substantielle. C'est à une étude de ces différenciations que nous convie fort efficacement l'auteur.

La trame de la recherche est bien celle d'une nécessaire articulation entre mécanismes et institutions de nature à faciliter la réception du droit international en chaque pays. De la sorte est évité le terrible risque d'une coupure entre droit international du travail et droit du travail national, et aussi d'avec le système de relations (individuelle comme collectives) du travail. Monsieur Kenoukon – tout comme les fonctionnaires du BIT – observe que l'effectivité du droit est un complexe et long combat tripartite, auquel la communauté universitaire et le monde judiciaire doit s'associer avec ardeur.

Sur le plan du droit international du travail, l'étude développe certaines considérations dont on aimerait qu'elles soient plus souvent soulignées et aussi approfondies. Qu'il s'agisse de l'importance de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998, de la synergie entre principes et normes internationales, de la nécessaire prise en compte des normes prioritaires, de l'articulation entre ces normes et celles techniques, et encore de la complémentarité des mécanismes et organes de contrôle.

Monsieur Chrysal Kenoukon, à la fin de sa recherche, propose de très concrètes et pratiques propositions pour renforcer l'effectivité des normes internationales du travail. Avec prudence, l'auteur envisage des « pistes possibles de solutions ». Ce qui implique d'agir à la fois sur le court et dans le long terme, et d'articuler mesures de différentes natures, pour que des

résultats durables soient atteints. De ce point de vue, Monsieur Kenoukon observe, de façon forte et grave, combien l'effectivité du droit international comme national du travail «*ne peut se réaliser en l'absence d'un cadre permanent et dynamique de réflexion sur les méthodes, les moyens et les difficultés de sa mise en œuvre*». Ce qui conduit tout logiquement l'auteur à attirer l'attention sur l'importance de l'existence comme de l'application d'un droit pénal du travail adapté, sur la nécessité d'un développement des capacités de l'inspection du travail, comme bien évidemment des organisations d'employeurs comme des syndicats de salariés. Ayant toujours à l'esprit l'importance d'une connaissance scientifique, qui peut faire parfois si cruellement défaut – et pas seulement dans les deux pays étudiés –, l'auteur propose la création d'un Institut de recherche et de promotion du droit social africain. Une telle proposition ne vaut bien évidemment pas pour ce seul continent. L'importance des enseignements de droit international du travail est tout aussi déterminante. Et, de ce point de vue il faut souligner combien le Bureau International du Travail, et singulièrement les fonctionnaires de la Déclaration comme du département des normes internationales du travail, en Afrique comme en tous autres continents, contribuent avec ardeur et constance, à un développement dans les Ecoles Nationales d'Administration et de la Magistrature.

Nul ne sera étonné que Monsieur Chrysal Aguidioili Kenoukon conclue son propos sur le système éducatif africain, l'alphabétisation. Car ce n'est pas seulement à la jeunesse du Bénin et du Togo, que l'auteur songe. Le professeur de droit, nous rappelle avec force que de la Jeunesse dépend non seulement l'effectivité et l'efficacité du droit du travail national comme international, mais plus généralement le devenir du monde.

Jean-Claude Javillier
Conseiller principal
Institut international d'études sociales
OIT

Avant propos

La question de l'effectivité et de l'efficacité dans le domaine social est une question inépuisable à la limite insondable parce qu'elle se rapporte à la société qui, à travers le temps et l'espace, évolue toujours dans une dynamique.

Lorsqu'elle se rapporte à une discipline aussi délicate que le droit du travail notamment le droit international du travail, la question de l'effectivité et de l'efficacité est naturellement fort complexe et difficile à aborder. Il en est ainsi car le droit du travail qu'il soit national ou international, est une discipline qui devrait être reliée aux autres disciplines scientifiques, notamment : le droit, l'économie, la gestion des finances, la gestion des ressources humaines, la sociologie, la psychologie, les relations internationales, la médecine, la démographie. Il serait donc extrêmement ambitieux de vouloir, seul, réaliser un travail sur l'effectivité et l'efficacité du droit du travail en abordant les implications de toutes ces matières qui l'influencent. En effet, un tel travail ne pourrait être lancé avec succès qu'au sein d'une collaboration interdisciplinaire. Même ainsi, il n'est pas certain que des résultats d'une précision économétrique soient obtenus car nous nous trouvons dans un champ de faits, de phénomènes et d'événements sociaux où rien n'est statique. La question dépasse la seule compétence du professionnel du droit du travail ou de l'expertise du juriste.

En outre, ce travail effectué dans l'intervalle d'un trimestre n'entend pas contribuer aux débats de doctrines sur l'effectivité/efficacité.

La perspective adoptée dans cette étude est assez modeste et aborde la notion d'effectivité/efficacité dans le sens de savoir si le cadre normatif du droit international du travail est appliqué dans la réalité et dans quelle mesure. L'effectivité est abordée ici sous l'angle de l'écart entre le droit et les faits, c'est-à-dire le droit mis en mouvement sur le terrain des réalités sociologiques. Quant à l'efficacité, elle est abordée dans son aspect de réalisation des objectifs assignés à la règle de droit.

Dans une telle approche, il est important d'identifier les facteurs qui font obstacles à l'effectivité et l'efficacité des normes, d'en chercher les raisons, et de tracer quelques pistes de solutions par rapport au contexte de notre travail.

Sigles et abréviations

APE:	Agent Permanent de l'Etat (fonctionnaire au Bénin)
BEPC:	Brevet d'Etudes du Premier Cycle
BIT:	Bureau International du Travail
CA:	Conseil d'Administration
CADHP:	Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
CAP:	Certificat d'Aptitude Professionnel
CEP:	Certificat d'Etudes Primaires
CGTB:	Confédération Générale des Travailleurs du Bénin
CIPEN:	Coordination Nationale des Initiatives et Projets d'Emplois Nouveaux
CIT:	Conférence Internationale du Travail
COSI:	Confédération des Organisations Syndicales Indépendantes
CSA-Bénin:	Confédération des Syndicats Autonomes du Bénin
CSPIB:	Centrale des Syndicats des secteurs Privé et Informel du Bénin
CSTB:	Confédération des Syndicats des Travailleurs du Bénin
CSUB:	Centrale des Syndicats Unis du Bénin
DCC:	Décision Cour Constitutionnelle du Bénin
DDHC:	Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen
DDP:	Direction du Développement Professionnel au Bénin
DEA:	Diplôme d'Etudes Approfondies
DNA:	Direction Nationale de l'Alphabétisation au Bénin
Droits EcoSoc:	Droits Economiques, Sociaux et Culturels
DUDH:	Déclaration Universelle des Droits de l'Homme
ENAM:	Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
FASJEP:	Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques
FIJ:	Fonds d'Investissement pour les Jeunes
GDSD:	Agence de Gestion de la Dimension Sociale du Développement
IDHPD-DQ:	Institut des Droits de l'Homme et de la Promotion de la Démocratie: la Démocratie au Quotidien
INFRE:	Institut pour la Formation et la Recherche en Education
ING:	Institutions Non Gouvernementales
INSAE:	Institut National des Statistiques et d'Analyses Economiques
MCC:	Ministère de la Culture et de la Communication

MENRS:	Ministère de l'Éducation Nationale et de la Recherche Scientifique
MFPPA:	Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative
MISAT:	Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale
MPREPE:	Ministère du Plan, de la Restructuration Economique et de la Promotion de l'Emploi
OBSS:	Office Béninois de Sécurité Sociale du Bénin
OEF:	Observatoire de l'Emploi et de la Formation du Bénin
OIT:	Organisation Internationale du Travail
ONG:	Organisations Non Gouvernementales
ONU:	Organisation des Nations Unies
Op cit:	Opuscule cité
OPT:	Office des Postes et Télécommunications
PAS:	Programme d'Ajustement Structurel
PME:	Petites et Moyennes Entreprises
PMI:	Petites et Moyennes Industries
PNUD:	Programme des Nations Unies pour le Développement
SDN:	Société des Nations
TPI:	Tribunal de Première Instance
UAC:	Université d'Abomey-Calavi-Bénin
UNESCO:	Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture
UNSTB:	Union Nationale des Syndicats des Travailleurs du Bénin
PAMODEC-Bénin:	Projet d'Appui à la Mise en Oeuvre de la Déclaration au Bénin
PAMODEC-Togo:	Projet d'Appui à la Mise en Oeuvre de la Déclaration au Togo
CLS:	Comité de Liberté Syndicale
CEACR:	Comité d'Experts pour l'Application des Conventions Recommandations
IPEC-Bénin:	Programme International pour l'Abolition du Travail des Enfants au Bénin
PRODIAF:	Programme de Promotion du Dialogue Social en Afrique Francophone
ACTRAV:	Bureau des Activités des Travailleurs
ACT/EMP:	Bureau des Activités des Employeurs
CNTT:	Confédération Nationale des Travailleurs du Togo
CSTT:	Confédération Syndicale des Travailleurs du Togo
CGCT:	Confédération Générale des Cadres du Togo
UGSL:	Union Générale des Syndicats Libres
GSA:	Groupe des Syndicats Autonomes
UTT:	Union des Travailleurs du Togo
UNSI:	Union Nationale des Travailleurs Indépendants du Togo
FOT:	Force Ouvrière du Togo

Introduction

L'Afrique précoloniale, à une certaine époque de son histoire, a été profondément bouleversée par la civilisation occidentale. Bouleversée parce qu'au moment de l'invasion coloniale, elle était à un stade de développement plus lent. En effet, comme l'affirme le Professeur Maurice A. Glele, pendant que les sociétés occidentales avaient déjà dépassé les systèmes sociaux élémentaires (avec leur mode de vie et de production simples) pour se hisser à l'étape du capitalisme, certaines formations sociales africaines, comme le Danxomè (actuel Bénin) avaient à peine «*dépassé le mode de production "communautaire primitif" et sont parvenues aux modes de production tributaires*».¹ Ces sociétés primitives avaient une organisation de vie communautaire avec un mode de production communautaire ayant pour conséquences, la répartition plus ou moins équitable des richesses. Le principe de gouvernement était, «*à chacun selon ses besoins*». A l'opposé, le développement des sociétés occidentales avait déjà abouti au capitalisme avec un mode d'organisation et de production individualiste ayant engendré les notions de propriété individuelle, d'entreprise individuelle, de profit, de salariat etc. Le principe de gouvernement était «*à chacun selon son travail*». Les inégalités résultant de ce système ont conduit aux multiples mouvements et révolutions observés çà et là en occident.

Dans le monde du travail, ces mouvements et révolutions ont aboutit au XIXe siècle à la naissance du droit du travail pour tenter de réduire l'injustice en milieu du travail salarié. Un droit du travail qui est né du choc entre le capitalisme et le prolétariat pour «*régir les échanges de travail et d'argent*»² en vue de «*sauver le corps humain dans les relations de travail, un corps qui se fatigue, qui s'use, se déforme, vieillit et parfois est brûlé, mutilé, irradié (...)*».³ Et c'est «*ce véhicule de l'exploitation capitaliste du XIXe siècle en Europe qui est devenu, par ailleurs et paradoxa-*

¹ Maurice Ahanhanzo Glele, *le Danxomè, du pouvoir Adja à la nation Fon*, 1973, In Albert Attolou, *Communautés de base et développement au Bénin, de l'indépendance à nos jours*, In actes d'un colloque, Fondation Hans Seidel, Cotonou, 1992, p. 98.

² Alain Supiot, *droit du travail*, Que sais-je, édition PUF, Paris, 2004, p. 14.

³ Jean-Marie Tchakoua, *droits fondamentaux, corps et intégrité physique du salarié*, in annales de la Faculté des Sciences juridiques et Politiques, tome 1, volume 1 Université de Dschang, Cameroun, 1997, p. 30.

lement, au cours du 20^{ème} siècle, synonyme de protection juridique et d'avantages sociaux (...)».⁴

Cependant, le droit du travail n'est pas une panacée pour le travailleur. Il n'a qu'une fonction régulatrice des rapports entre partenaires sociaux. Il n'a pas pour mission de freiner l'organisation ou les élans de l'entreprise capitaliste, encore moins, de porter atteinte à sa philosophie d'accroissement de la propriété individuelle. Dès lors, la dégradation des conditions de travail et l'intensification de la concurrence entre les firmes au plan international devaient aggraver les conditions de vie des travailleurs. C'est en réaction contre ce phénomène que la grande majorité des membres du corps social notamment ceux des pays industrialisés de l'époque, ont opposé une vive résistance pour susciter l'idée de création d'un droit international du travail.

Comme l'a affirmé Nicolas Valticos, «*L'idée d'une réglementation internationale du travail n'a pas été une conception a priori de théoriciens ; elle est née pendant la première moitié du XIX^{ème} siècle dans l'esprit d'hommes désireux d'obtenir une amélioration concrète des conditions de travail parfois effroyables dans l'industrie naissante et de répondre aux objections contre l'introduction de législations nationales du travail qui étaient fondées sur des préoccupations tirées de la concurrence étrangère (...)*».⁵ On peut déduire de cette affirmation, que c'est de la régulation de la concurrence internationale entre les firmes des Etats industrialisés, au souci d'amélioration des conditions de vie des travailleurs et de celui du maintien de la paix internationale qu'a germé l'idée de la création du droit international du travail dont l'organe garant est l'OIT.

Comme on pourrait le constater dans les développements ci-dessus, les réalités socio-économiques (les mouvements, les luttes et les révolutions etc.) qui ont conduit à la naissance du droit national du travail d'une part, et à celle du droit international du travail d'autre part, n'étaient pas universelles. Elles étaient pour l'essentiel localisées en Europe et en Amérique.

Le droit du travail comme le droit international du travail étaient inconnus de l'Afrique précoloniale. Ils n'ont vu le jour en Afrique qu'après les guerres coloniales du début du XIX^e siècle par l'Occident qui y a introduit des principes d'organisations sociales et économiques plus évolués à des peuples qui faisaient encore l'expérience d'un système social

⁴ Philippe Auvergnon, *corps et contrat de travail : quels droits fondamentaux*, in annales de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, Université de Dschang, CAMEROUN, op cit, p. 49.

⁵ Nicolas Valticos, *droit du travail, droit international du travail*, 2^{ème} édition Dalloz, tome 8, Paris, 1989, p. 27.

différent. Les sociétés africaines traditionnelles n'ont pas contribué à l'avènement d'un droit national du travail. Il en est de même pour le droit international du travail né en 1919, une époque où l'Afrique entière était encore colonisée.

En résumé, le droit du travail, même le droit international du travail que pratique l'Afrique, n'est pas d'origine africaine. C'est un droit qui est «*avant tout importé*»⁶ et dans une certaine mesure, imposé.

Cependant, l'Organisation Internationale du Travail est, aujourd'hui, incontestablement représentative de tous les pays du monde. Dès sa création en 1919, elle s'est vue assignée par la Société des Nations (SDN), ancêtre de l'ONU, une mission spécifique : celle «*d'uniformiser la condition de la classe ouvrière, où l'identité des conditions sociales doit conduire à une égalité des conditions juridiques*».⁷ Et M. Juan Somavia, actuel Directeur Général du BIT de préciser que «le mandat de l'OIT est tout à la fois économique et social et l'Organisation à la responsabilité d'évaluer les politiques économiques à la lumière de leur impact sur les politiques sociales et du travail».⁸

Un regard sur l'organisation et le fonctionnement de l'OIT révèle une impressionnante activité normative pour tenter de protéger "l'économiquement faible" contre les abus de "l'économiquement fort". En cette fin d'année 2005, on peut compter 185 conventions, 195 recommandations et de nombreuses résolutions adoptées ; qui permettent de conclure à une efficacité, en amont, de la mission de cette Institution.

En Afrique, d'une manière générale, la pertinence de ces normes n'est pas souvent contestée. L'empressement avec lequel la plupart de ces normes sont ratifiées par les pays africains confirme ce constat. Mais paradoxalement, une observation du comportement de ces derniers montre que ces conventions ratifiées sont difficilement appliquées et qu'il n'est pas rare de voir les Etats eux-mêmes violer ces normes, soit de façon flagrante, soit de façon implicite. Face à ces violations, on note chez les victimes une réaction, le plus souvent, timide ou parfois énergique. Dans ce dernier cas, elle est soit mal organisée ou vite récupérée. Qu'est ce qui pourrait justifier de telles situations face à la mise en œuvre des normes ? La réponse à une telle question n'est pas aisée. Les raisons, peut-être, existent et pourraient être d'ordre objectif et subjectif (géopolitique, politique, économique, culturel voire religieux etc.).

⁶ Philippe Auvergnon, *Réalités, espace et avenir du droit du travail en Afrique noire francophone*, in bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, Comptasec, Université Montesquieu, Bordeaux4, 1999, pp. 118-119.

⁷ Rouast et Durant, *droit du travail*, Paris, 1947, p. 115.

⁸ Juan Somavia, *une mondialisation juste, le rôle de l'OIT*, rapport du Directeur Général sur la commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, CIT, 92ème session, BIT, Genève, 2004, p. 3.

Avec la mondialisation, la situation est devenue assez préoccupante et l'inquiétude demeure plus grande pour les pays africains. C'est ce qu'on peut retenir des analyses de Messieurs Michel Hansenne, ancien Directeur Général du BIT et Juan Somavia, Directeur en exercice. En effet, le premier observe : « *les fruits de la libéralisation ne se répartissent pas automatiquement et de manière équitable. Les bénéfiques de ces entreprises peuvent profiter inégalement aux travailleurs (...), on constate également l'inégalité des échanges entre pays industrialisés et pays en développement. La croissance au niveau mondial s'est accompagnée d'un écart accru entre riches et pauvres. Et c'est là toute la différence entre croissance et le bien-être* ». ⁹ Le deuxième, renchérit en ces termes : « *La gouvernance de la mondialisation doit être basée sur des valeurs universellement partagées et le respect des droits de l'homme. La mondialisation s'est développée dans un contexte de vide éthique où la réussite et l'échec sur les marchés ont eu tendance à devenir la norme ultime en matière de comportement et où l'important, c'est de s'imposer, ce qui affaiblit le tissu communautaire et social* ». ¹⁰

L' OIT, une Institution forte de bientôt 90 ans d'expérience en matière sociale, a su rapidement agir. Pour tenter de contrer le phénomène, elle a adopté le 18 juin 1998 la Déclaration des principes et droits fondamentaux au travail et son suivi. Cette Déclaration est une sorte de « *soft law qui ne signifie pas que les normes en question soient facultatives ou non obligatoires (...)* ». ¹¹

Ce texte, en substance, porte sur :

- *la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective [conventions 87 et 98];*
- *l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire [conventions 29 et 105];*
- *l'abolition effective du travail des enfants [conventions 138 et 182];*
- *l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession [conventions 100 et 11]*. ¹²

⁹ Michel Hansenne et Claire Vandevere, *Commerce international et normes fondamentales du travail : de la croissance mondiale au bien-être ?* in L'entreprise et l'homme, revue trimestrielle de l'Association Chrétienne des Dirigeants et Cadres (ADIC), n°3, Bruxelles, 2000, pp. 36-37.

¹⁰ Juan Somavia, op cit, pp. 2 et 3.

¹¹ Isabelle Duplessis, *déclaration relative aux droits fondamentaux au travail, une nouvelle forme de régulation efficace ?* p. 58

¹² OIT, *Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail* et son suivi, CIT, 86ème session, Genève, 1998, p. 7.

Mieux, elle est accompagnée d'un programme de mise en œuvre sur le terrain notamment au niveau des pays africains. Au côté de ces principes et droits fondamentaux, l'OIT entend aussi promouvoir une catégorie de normes sans lesquelles l'effectivité ou l'efficacité de ceux-ci pourrait être mis en péril. Ces normes prioritaires sont des «*normes-condition*» au succès de la mise en œuvre de ladite Déclaration.

Ce sont :

- *la convention n°81 sur l'inspection du travail*;
- *la convention n°129 sur l'inspection du travail dans le domaine de l'agriculture*;
- *la convention n°144 sur la consultation tripartite*;
- *la convention n°122 sur la politique de l'emploi*.

Le fondement de cette nouvelle orientation de l'activité normative de l'OIT se justifie par le fait que «*la mondialisation doit s'accompagner d'un minimum de règles du jeu social fondées sur des valeurs communes qui permettent aux intéressés eux-mêmes de revendiquer leur part légitime des richesses qu'ils ont contribuées à créer (...)*».¹³

Mais, malgré cette avancée de l'OIT, la préoccupation demeure de savoir si les États africains ont les moyens nécessaires de fournir les conditions de jouissance desdits droits aux cibles visées par la Déclaration. De même, les travailleurs subordonnés, créateurs des richesses des entreprises ont-ils véritablement conscience de l'existence de ces instruments de lutte mis à leur disposition ?

Le cas échéant, comprennent-ils toujours l'importance et le mode de maniement de ces «*armes*» ? Ces travailleurs ont-ils la capacité et les moyens de mettre en branle ces instruments contre des employeurs et des États africains tout-puissants ? L'ensemble de ces préoccupations justifie l'intérêt de notre étude qui se veut modeste. La question d'effectivité et d'efficacité est complexe et préoccupe, outre l'OIT, les juristes et les sociologues.

Selon la doctrine juridique (J-C Javillier 1975, S. Charbonneau 1976), la question de l'effectivité formulée en termes d'efficacité revient à s'interroger sur la validité et la légitimité du système juridique en relation directe à ses résultats sociaux. Selon ces auteurs, on parle d'efficacité lorsque le résultat social attendu de la loi est atteint. Mais lorsque le résultat n'est que partiellement atteint, on peut conclure à une effectivité seulement.¹⁴

¹³ OIT, *Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi*, op cit, p. 1.

¹⁴ Pierre Lascoumes, Evelyne Serverin, *théories et pratiques de l'effectivité du droit*, revue droit et société n°2, 1986, p. 128 et suivants.

Dans une approche pragmatique, l'effectivité pour le juriste dit encore le Professeur Javillier, consiste en une identification des obstacles à analyser dans le champ juridique pour parvenir à l'efficacité. Mais conclut-il « *il peut paraître bien périlleux de séparer l'effectivité du droit de son efficacité (...) considérer la séparation entre l'une et l'autre comme allant de soi peut impliquer une limitation de l'analyse d'un côté ou de l'autre ; car leurs frontières sont incertaines.* ».¹⁵ Et Antoine Jeammaud d'ajouter que « *la distinction conceptuellement nette, entre l'effectivité et l'efficacité pourra être brouillée par une tendance à parler d'effectivité ou d'ineffectivité (...)* ».¹⁶

L'étude de l'effectivité/efficacité des normes internationales fondamentales et prioritaires au Bénin et au Togo soulève la question de savoir si celles-ci ont atteint leurs objectifs ou s'il existe des facteurs qui limitent les fonctions qu'elles doivent remplir. Le cas échéant, comment les éradiquer ?

En tout cas, le contexte démocratique encore fragile au Bénin et celui de « *démocrature* »¹⁷ au Togo, contextes aggravés par les difficultés d'ordre économique, socio-culturel et technique, ne nous autorisent guère de répondre à ces questions par l'affirmative, même si entre les deux pays, les formes de violation ne se révèlent pas de même nature et de même degré. Le moins qu'on puisse dire est qu'il existe entre et au sein des deux pays une distance entre la réception juridique des normes (intégration dans l'ordre juridique interne) et leur respect par les destinataires (c'est la réception sociale) ; c'est l'objet de la première partie. Il en est de même des mécanismes de contrôle de ces normes qu'il faut améliorer ; c'est objet de la deuxième partie.

¹⁵ Jean-Claude Javillier, *the legal problems in complying with ILO instruments, an introduction paper, first draft*, p. 2.

¹⁶ Antoine Jeammaud, *l'effectivité du droit social : à quelles conditions ?* Communication au séminaire international sur l'effectivité du droit social, COMPTRASEC, Bordeaux 4, juillet 2005, inédit.

¹⁷ Max Liniger Goumas, *la démocrature, dictature camouflée, démocratie truquée*, Paris, l'Harmattan, 1992, (titre de l'ouvrage).

PREMIÈRE PARTIE : UNE DISTANCE ENTRE LA RÉCEPTION JURIDIQUE ET LA RECEPTION SOCIALE

« Comme toute activité humaine, le droit peut réussir, échouer, ou être la proie de certains dysfonctionnements qui affectent son effectivité c'est-à-dire l'adéquation entre ce qui doit être et ce qui est réellement (...). »¹⁸

L'effectivité/efficacité des normes internationales fondamentales et prioritaires de l'OIT, revient, outre le processus normatif (adoption par la CIT), à l'étude des modes de réception de celles-ci dans les sphères juridiques et sociales de chaque Etat membre.

Evoquer la question de l'effectivité de ces normes dans les contextes béninois et togolais reviendrait à étudier l'accueil qui leur est réservé par ces États et à vérifier le degré d'intégration de celles-ci dans les deux ordres juridiques ; (chapitre 1). Mais une effectivité juridique au plan interne (effectivité théorique) n'est pas la condition suffisante pour que le but assigné à ces normes internationales soit atteint. Il faut donc vérifier leur degré d'appropriation sociale c'est-à-dire la manière dont les destinataires (les partenaires sociaux) en font leurs outils. Du degré d'appropriation découlera le niveau de réalisation des buts attendus de celles-ci ; c'est la réception sociale des normes (chapitre 2).

Chapitre 1: La réception des normes dans les droits béninois et togolais

La question d'effectivité et d'efficacité d'une règle de droit ou d'une norme suppose tout d'abord la naissance et l'existence de cette règle avant que ne se pose la question de son application. Mais les normes internationales du travail ont cette spécificité de subir une «double naissance» avant leur mise en œuvre. Elles prennent d'abord «corps» et «vie» dès leur adoption par la CIT, qui attend la ratification qui leur confère la «seconde naissance», cette fois-ci, dans l'ordre juridique interne de l'État membre. La complexité de la question d'effectivité/efficacité du droit international du travail se situe au niveau de ce principe de double degré de naissance.

¹⁸ Jean-Luc Mathieu, *La défense internationale des droits de l'homme*, Que Sais-je N° 27-33, éd. PUF, Paris, 1993, p. 5.

En effet, dans une organisation composée de 180 États, ceux-ci peuvent rechercher à défendre avec succès leurs intérêts, même incompatibles avec ceux de l'Organisation. « *Le droit international étant un point d'équilibre qui reflète des intérêts divergents, (...) les États malgré leur adhésion aux normes peuvent ne se soucier guère de leur application dans leur droit interne ;* ».¹⁹ L'OIT ne peut les obliger à ratifier encore moins les contraindre à les mettre en œuvre. Ainsi, peut-on remarquer au Bénin et au Togo des normes dites prioritaires qui sont insuffisamment intégrées dans les instruments juridiques nationaux et d'autres simplement en peine de ratification (section II). Cependant, on observe une bonne réception des normes fondamentales malgré quelques faiblesses au niveau des deux pays (section I).

SECTION I

Une relative intégration des normes fondamentales dans les ordres juridiques béninois et togolais

Anciennes colonies françaises, le Bénin et le Togo ont accédé à la souveraineté internationale respectivement le 1er Août et le 27 Avril 1960. Un regard dans les archives de l'OIT nous renseigne que les normes internationales fondamentales du travail sont presque toutes adoptées et mise en vigueur pendant la période coloniale²⁰ contrairement aux normes prioritaires dont la plupart ont été adoptées et mises en vigueur après leur indépendance.²¹ Quel est donc le sort réservé à ces normes à l'adoption desquelles les pays africains n'ont pas pris part ? Selon le Professeur

¹⁹ Jean-Luc Mathieu, *La défense internationale des droits de l'homme*, Que Sais-je N° 27-33, éd. PUF, Paris, 1993, p. 113.

²⁰ -Convention n° 29 concernant le travail forcé ou obligatoire adoptée le 28.06.1930, entrée en vigueur le 01.05.1932.

-Convention n° 105 concernant l'abolition du travail forcé adoptée le 25.06.1957 entrée en vigueur le 17.01.1959.

-Convention n°87 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical adoptée le 09.07.1948 entrée en vigueur le 04.07.1950.

-Convention n°98 concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective adoptée le 01.07.1949 entrée en vigueur le 18.07.1951.

-Convention n° 100 concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale adoptée le 29.06.1951 entrée en vigueur le 23.05.1953.

-Convention n° 111 concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession adoptée le 25.06.1958 entrée en vigueur le 15.06.1960.

-Convention n° 138 concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi adoptée le 26.06.1973, entrée en vigueur le 19.06.1976.

-Convention n° 182 concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination adoptée le 17.06.1999 entrée en vigueur le 19.11.2000.

²¹ -Convention n° 81 concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce adoptée le 11.07.1947 entrée en vigueur le 07.04.1950.

-Convention n° 129 concernant l'inspection du travail dans l'agriculture adoptée le 25.06.1969 entrée en vigueur le 19.01.1972.

Gonidec, «de façon générale, les Etats africains, devenus membres de l'OIT ont reconnu la validité des conventions antérieurement ratifiées par les Etats coloniaux et qui leur avaient été déclarés applicables (...) le maintien des conventions internationales du travail, acceptées par la puissance coloniale avant l'indépendance, devint une clause de style, dans les déclarations par lesquels les nouveaux états manifestaient leur volonté de devenir membres de l'OIT.»²² Et le professeur Pierre-Marie Martin de préciser que «les Etats arrivés à l'indépendance dans les années soixante, après avoir manifesté quelque hésitation à l'égard de certaines règles, ont très bien su participer aux grandes négociations internationales en y exposant leur propre point de vue.»²³ La véracité de ces réponses réside dans la ratification automatique desdites normes par les deux pays dès leur accession à l'indépendance.²⁴

Juridiquement, il ne serait pas exagéré de dire qu'il y a une effectivité/efficacité des normes internationales fondamentales au travail du point de vue de leur ratification qui est l'un des objectifs visés par l'OIT. Mais la ratification n'est pas la condition suffisante de l'efficacité juridique globale d'une norme. Il faut aussi vérifier le degré de traduction de celle-ci dans les instruments juridiques nationaux.

Au Bénin comme au Togo, les principes et droits fondamentaux au travail, outre leur ratification, ont été intégrés tant dans les textes constitutionnels que législatifs sans distinction entre ceux relatifs aux libertés professionnelles (paragraphe 1er) et ceux concernant les libertés collectives (paragraphe 2ème).

Paragraphe premier :

La réception des principes et droits fondamentaux de l'OIT relatifs aux libertés professionnelles dans les ordres juridiques béninois et togolais

Les principes et droits fondamentaux au travail concernant les libertés professionnelles sont ceux touchant les libertés individuelles : ce sont les conventions n°29 et 105 (A), celles n°100 et 111 (B). Les conventions n°138 et 182 seront abordées spécifiquement ici comme des normes dérogatoires aux libertés du travail (C).

-Convention n° 122 concernant la politique de l'emploi adoptée le 09.07.1964 entrée en vigueur le 15.07.1966.

-Convention n° 144 concernant les consultations tripartites destinées à promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail adoptée le 21.06.1976 entrée en vigueur le 16.05.1978.

²² P.F. Gonidec, les droits africains, évolution et sources, LGDJ, Paris, 1968, pp. 37 -38.

²³ Pierre-Marie Martin, les échecs du droit international, Que sais-je n° 3151, édition PUF, Paris, 1996 p. 10.

²⁴ cf note de bas de page n° 21.

A) La réception des conventions n°29 et 105 relatives à l'interdiction du travail forcé dans les textes juridiques béninois et togolais

L'interdiction du travail forcé a pour corollaire la liberté du travail défini comme «*le droit pour les travailleurs et pour les employeurs d'exercer librement l'activité professionnelle de leur choix d'une part, de conclure et de résilier librement le contrat de travail, d'autre part*».²⁵ Les conventions 29 et 105 visent donc un but de liberté contractuelle (la liberté de choisir son activité et de la négocier librement). Elles visent donc la "libération" de l'être humain au travail. L'interdiction du travail forcé suppose également le droit de refuser une offre d'emploi ou de quitter son emploi. L'intégration de ces deux conventions dans les textes juridiques au Bénin et au Togo revient à vérifier si elles l'ont été aussi bien dans leur contenu que dans leur esprit.

A la lecture des dispositions constitutionnelles et législatives au Bénin et au Togo (voir encadrés ci-dessous) on peut affirmer que le principe de l'interdiction du travail forcé est bien intégré dans les textes juridiques de base de ces pays.

CONSTITUTION DU BÉNIN

Au plan constitutionnel le Bénin a fait une bonne intégration des conventions issues du principe de l'interdiction du travail forcé ainsi qu'il ressort des articles suivants :

Article 8 : «La personne humaine est sacrée et inviolable (...) l'état lui garantit un plein épanouissement (...)».

Article 18 : «Nul ne sera soumis(...) aux traitements cruels, inhumains ou dégradants».

Article 30 : «L'Etat reconnaît à tous les citoyens le droit au travail et s'efforce de créer les conditions qui rendent la jouissance de ce droit effective (...)».

De même, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples annexée à la constitution du Bénin (par l'article 7) édicte en son Article 5 que «Tout individu a droit au respect de la dignité inhérente à la personne et à la reconnaissance de sa personnalité juridique. Toutes formes d'exploitation et d'avilissement de l'homme notamment l'esclavage, la traite des personnes, la torture physique ou morale, et les peines ou les traitements cruels inhumains ou dégradants sont interdits».

Mieux, ces dispositions bénéficient d'une protection toujours au plan constitutionnel comme l'indiquent les articles ci-dessous :

Article 3 al.2 : «Toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions sont nuls et non avenue. En conséquence, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour Constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels».

²⁵ Raymond Guillien et Jean Vincent, *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 1985 voir liberté du travail.

Article 19 : «Tout individu, tout agent de l'Etat qui se rendrait coupable d'acte de torture, de sévices ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, soit de sa propre initiative, soit sur instruction, sera puni conformément à la loi ». Cependant, la Constitution béninoise prescrit à tout citoyen « le devoir de travailler pour le bien commun et de remplir toutes les obligations civiles et professionnelles» (article 33). On peut en déduire que, dans l'intérêt supérieur de la nation, il peut être recouru au travail forcé ou obligatoire.

Au plan législatif, le principe de l'interdiction du travail forcé a fait également l'objet d'une bonne intégration dans le code béninois du travail et dans le statut des agents permanents de l'Etat comme le confirment quelques uns de leurs articles.

CODE BÉNINOIS DU TRAVAIL

Article 3 : «Le travail forcé est interdit de façon absolue. Le travail forcé est travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré».

Article 2 : «Est considérée comme travailleur au sens du code, toute personne qui s'est engagée (...)».

Article 44 : «le salarié peut démissionner librement sans avoir à justifier le motif de son acte».

Le législateur béninois, dans le code du travail, punit d'une amende de 140.000 à 350.000 F CFA et d'un emprisonnement de 2 mois à un an ou l'une de ces deux peines seulement, toute atteinte à l'interdiction du travail forcé (article 303, alinéa a et b).

Dans le secteur public, la loi 86-013 du 27 février 1986 portant statut des Agents permanents de l'Etat (fonction publique) garantit la liberté du travail dans ses articles 156 à 164.

CONSTITUTION DU TOGO

Au Togo, le degré de réception constitutionnelle est presque identique. En effet, les articles 21 et 50 de la constitution togolaise énoncent respectivement ce qui suit :

Article 21 : «la personne humaine est sacrée et inviolable. Nul ne peut être soumis à la torture ou à d'autres formes de traitements cruels, inhumains ou dégradants (...)»

Article 50 : «Les droits et devoirs, énoncés dans la déclaration universelle des droits de l'homme et dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, ratifiés par le Togo, font partie intégrante de la présente constitution».

On déduit de cet article que les conventions issues des principes et droits fondamentaux ont valeur constitutionnelle au Togo dans la mesure où elles sont toutes ratifiées. Mais cette disposition semble être vidée de sa substance faute de sa protection. En effet, la constitution togolaise ne donne pas la possibilité aux citoyens de saisir la cour constitutionnelle en cas de violation de cet article à l'instar de celle du Bénin.

CODE TOGOLAIS DU TRAVAIL

Article 2 : «Est considéré comme travailleur (...) toute personne qui s'est engagée à mettre son activité professionnelle (...)».

Article 25 : «les contrats de travail sont conclus librement (...)».

Article 34 : «le contrat de travail à durée déterminée peut être résilié par la volonté de l'une des parties (...)».

Article 224 : «Sont punis d'une amende de 10'000 à 20'000frs et en cas de récidive, d'une amende de 20'000 à 40'000 CFA, les auteurs d'infractions aux dispositions de l'article (...) 34 (...)».

Article 229 : «sont punis d'une amende de 50'000 à 250'000 frs et d'un emprisonnement de dix jours à trois mois ou de l'une de ces deux peines seulement : (...) toutes personnes qui par violence, menaces, tromperies, vols ou promesses aura contraint ou tenté de contraindre un travailleur à s'embaucher contre son gré (...)».

B) La réception des conventions n°100 et 111 relatives au principe de la non discrimination dans les textes juridiques béninois et togolais

Le principe de l'interdiction du travail forcé, donc du respect de la liberté du travail, serait vidé de sa substance si le travailleur n'était pas protégé contre la discrimination en matière de contrat de travail. En effet, que vaut «le libre choix d'activité» pour un individu qui se voit refuser un emploi du fait de sa race ou de sa couleur ? Que signifierait encore la libre négociation du contrat de travail pour une femme à qui on impose un salaire inférieur à ce que percevrait un homme exerçant le même travail ? Quelle valeur aurait encore la liberté de travailler pour deux individus justifiant d'une bonne et même qualification, mais dont l'un se voit accorder la préférence en raison de son appartenance religieuse ou de ses opinions politiques ? C'est là tout l'intérêt des conventions 100 et 111 de l'OIT. Ces conventions visent d'abord le respect de l'égalité de chance à l'embauche; ensuite, le respect de l'égalité de chance dans le traitement en cours d'emploi soit dans la rémunération soit dans divers avantages.

Que ce soit au Bénin comme au Togo ces deux conventions ont reçu un écho favorable au plan constitutionnel et législatif comme le confirment les dispositions dans les encadrés qui suivent :

CONSTITUTION DU BÉNIN

Article 3 al. 2 : « (...) tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour Constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels ».

Article 8 : « La personne humaine est sacrée et inviolable. L'État a l'obligation absolue de la respecter et de la protéger. Il lui garantit un plein épanouissement. A cet effet, Il assure à ses citoyens l'égal accès à la santé, à l'éducation, à la culture, à l'information, à la formation professionnelle et à l'emploi ».

Article 26 : « L'État assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale. L'homme et la femme sont égaux en droit (...) ».

Article 30 : « L'État reconnaît à tous les citoyens le droit au travail et s'efforce de créer les conditions qui rendent la jouissance de ce droit effective et garantit au travailleur la juste rétribution de ses services ou de sa production ».

Article 117 3ème alinéa : Donne compétence à la Cour Constitutionnelle de statuer sur tous les cas d'atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine.

LA CHARTE AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

Article 03 : « Toutes les personnes bénéficient d'une totale égalité devant la loi. Toutes les personnes ont droit à une égale protection de la loi ».

Article 18 3ème alinéa : « (...) L'État a le devoir de veiller à l'élimination de toute discrimination contre la femme et d'assurer la protection des droits de la femme (...) tels que stipulés dans les déclarations internationales ».

Article 15 : « Toute personne a le droit de travailler dans des conditions équitables et satisfaisantes et de percevoir un salaire égal pour un travail égal ».

L'intégration de ces conventions est aussi effective au plan législatif. Ainsi, on peut lire :

CODE DU TRAVAIL

Article 212 : «La rémunération d'un travail à la tâche ou aux pièces doit être calculée de telle sorte qu'elle procure au travailleur, de capacité moyenne et travaillant normalement, un salaire au moins égale à celui du travailleur rémunéré à temps effectuant un travail analogue».

Article 4 : «Sous réserve des dispositions expresses du présent code ou de tout texte de nature législative ou réglementaire protégeant les femmes et les enfants, ainsi que des dispositions relatives à la condition des étrangers, aucun employeur ne peut prendre en compte le sexe, l'âge, la race ou le lien ethnique ou de parenté des travailleurs pour arrêter ses décisions en ce qui concerne notamment l'embauchage, la conduite et la répartition du travail, la formation professionnelle, l'avancement, la promotion, la rémunération et autres conditions de travail, l'octroi d'avantages sociaux, la discipline ou la rupture du contrat de travail».

Article 31 : «les personnes handicapées ne doivent faire l'objet d'aucune discrimination en matière d'emploi».

Article 302 (a) : «Sont punis d'une amende de 14.000 à 70.000 francs et en cas de récidive, d'une amende de 70.000 à 140.000 francs et d'un emprisonnement de 15 jours à deux mois :

les auteurs d'infraction aux dispositions des articles (...) 208 (à travail égal, salaire égal pour tous les travailleurs)».

Article 302 (i) : «Sont punis d'une amende de 140.000 à 350.000 francs et d'un emprisonnement de 2 mois à un an, ou de l'une de ces peines seulement : (...) tout employeur qui enfreint les dispositions de l'article 4» (discrimination fondée sur le sexe, la race, l'âge, l'ethnie etc.).

STATUT GÉNÉRAL DES AGENTS PERMANENTS DE L'ÉTAT (FONCTION PUBLIQUE)

Article 12 : «(...) Pour l'application du présent statut, aucune distinction n'est faite entre les deux sexes. Toutefois, les statuts particuliers de certains corps pourront, en raison des sujétions propres à certains emplois, en réserver l'accès aux candidats de l'un ou l'autre de l'autre sexe».

Article 13 : «Tout candidat à un emploi de l'État doit justifier d'une qualification (...)».

Article 16 : «Les Agents Permanents de l'État sont recrutés par concours ou après test (...)»

Article 23 al. 8 : «Pour être autorisés au concours, il est exigé des candidats – une demande établie sur papier libre (...)».

CONSTITUTION DU TOGO

Article 2 : «La République togolaise assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race, de sexe, de condition sociale ou de religieuse.

Elle respecte toutes les opinions politiques, philosophiques ainsi que toutes les croyances religieuses».

Article 11 : «Tous les êtres humains sont égaux en dignité et en droit. L'homme et la femme sont égaux en droit. Nul ne peut être favorisé ou désavantagé en raison de son origine familiale, ethnique ou régionale, de sa situation économique ou sociale, de ses convictions politiques, philosophiques ou autres».

Article 33 : «L'État prend ou fait prendre en faveur des personnes handicapées et des personnes âgées des mesures susceptibles de les mettre à l'abri des injustices sociales».

Article 37 : «L'État reconnaît à chaque citoyen le droit au travail et s'efforce de créer les conditions de jouissance effective de ce droit. Il assure à chaque citoyen l'égalité de chance face à l'emploi et garantit à chaque travailleur une rémunération juste et équitable. Nul ne peut être lésé dans son travail en raison de son sexe, de ses origines, de ses croyances ou de ses opinions».

Article 50 : «Les droits et devoirs, énoncés dans la déclaration universelle des droits de l'homme et dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, ratifiés par le Togo, font partie intégrante de la présente constitution».

CODE DU TRAVAIL

Article 88 : «à conditions égales de travail, de qualification professionnelle et de rendement, le salaire est égal pour tous les travailleurs quels que soient leur nationalité, leur sexe, leur âge et leur statut (...)».

Ordonnance n°1 du 4 Janvier 1968 portant statut général des fonctionnaires de la République Togolaise.

Article 5 : «(...) aucune distinction n'est faite entre les deux sexes sous réserve des dispositions particulières qui pourraient être prévues pour un corps donné en raison des aptitudes exigées pour l'emploi à occuper».

Au regard des dispositions des articles ci-dessus, on peut dire que le principe de la non discrimination en milieu du travail est aussi bien intégré dans l'ordre juridique béninois que celui togolais.

C) La réception des conventions n°138 et 182 relatives au principe de l'abolition du travail des enfants dans les textes juridiques béninois et togolais

L'interdiction du travail des enfants est empruntée au principe de l'incapacité contractuelle absolue des mineurs qui découle du droit commun (article 1123 et 1124 du code civil français). Dans le domaine du travail, elle constitue une dérogation fondamentale à la liberté du travail. Celui qui ne peut travailler, ne peut, en principe, contracter et par conséquent ne peut jouir d'une liberté du travail. C'est un principe qui vise à préserver l'enfant.

Par définition, le travail des enfants est celui « (...) exécuté par des enfants qui sont trop jeunes au sens qu'en le faisant ils réduisent indûment leur bien-être économique présent ou leur capacités futures à se faire un revenu, soit par le rétrécissement de leur horizon en matière de choix ou à travers la réduction de leurs propres capacités individuelles de production dans le futur ».²⁶

Le fondement légal et légitime d'une telle interdiction se justifie par l'inaptitude des enfants mineurs à discuter et à discerner des questions ayant trait à leurs intérêts, par le souci de préserver leur intégrité physique et psychique d'une part, et d'autre part, de préserver le devenir de l'humanité du point de vue économique et social voire culturel. C'est ce que confirme Monsieur Koffi Annan, Secrétaire Général des Nations Unies en ces termes : « Pour interroger l'avenir, nous n'avons pas besoin des projections des superordinateurs. Pour une grande part, le prochain millénaire est déjà visible à la façon dont nous nous occupons de nos enfants aujourd'hui. Le monde de demain pourra bien être influencé par la science et la technologie mais nous pouvons l'entrevoir considérant, avant toute autre chose, la façon dont nous prenons soin du corps et de l'esprit de nos enfants ».²⁷

On comprend clairement la détermination de l'OIT à rendre effectives les conventions n°138 et 182. Malgré leur ratification, ces textes sont l'objet d'une timide intégration dans les instruments juridiques béninois et togolais surtout en ce qui concerne les pires formes de travail des enfants.

²⁶ www.ilo.org, in Prisca Gbènanmin Lidwine Tossa, *Impacts des Conventions Fondamentales de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) sur le Développement Socio-économique : cas du Bénin*, Mémoire de fin de premier cycle, ENAM, UAC, BENIN, 2004, p. 51.

²⁷ www.unicef.org/french/crc/specialcase.htm.

CONSTITUTION DU BÉNIN

Article 26 al. 2 : « (...) l'Etat protège la famille et particulièrement la mère et l'enfant».

Article 3 al. 2 : Cet article permet à tout citoyen de saisir la Cour Constitutionnelle contre les lois ou actes présumés inconstitutionnels.

Article 117 al. 3 : Cet article donne Compétence à la Cour Constitutionnelle de connaître les atteintes aux droits fondamentaux.

CODE DU TRAVAIL

Article 66 : «Nul ne peut être apprenti s'il n'est âgé de 14 ans révolus (...)».

Article 153 : «Le travail de nuit est interdit pour les jeunes travailleurs âgés de moins de 18 ans (...)».

Article 166 : «Les enfants ne peuvent être employés dans aucune entreprise avant l'âge de 14 ans».

Article 301 et 302 (a) : «Sont punis d'une amende de 14.000 à 70.000 francs en cas de récidive, d'une amende de 70.000 à 140.000 francs et d'un emprisonnement de 15 jours à deux mois, ou de l'une de ces deux peines seulement : (...) les auteurs des infractions aux dispositions des articles (...) 16 et 153».

LE STATUT DES AGENTS PERMANENTS DE L'ETAT (FONCTION PUBLIQUE)

Article 12 al 3 : «Nul ne peut être nommé à un emploi s'il n'est âgé de 18 ans au moins».

Article 14 : «En application de l'article 12 ci-dessus (...) tout candidat à un emploi doit produire outre l'acte de naissance, son certificat médical attestant son aptitude à l'exercice de la fonction (...)».

CONSTITUTION DU TOGO

Article 31 al 1 et 2 : «les parents ont le devoir de pourvoir à l'entretien et à l'éducation de leurs enfants. Ils sont soutenus dans cette tâche par l'Etat. Les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors du mariage, ont droit à la même protection familiale et sociale».

Article 35 : «l'Etat reconnaît le droit à l'éducation des enfants et crée les conditions favorables à cette fin.

L'école est obligatoire pour les enfants des deux sexes jusqu'à l'âge de 15 ans. L'Etat assure progressivement la gratuité de l'école».

Article 36 : «L'Etat protège la jeunesse contre toute forme d'exploitation ou de manipulation».

Article 50 : (déjà cité).

CODE DU TRAVAIL

Article 224 (al a et b): "Sont punis d'une amende de 10 000 à 20 000 CFA et en cas de récidive de 20 000 à 40 000 CFA:

- a) les auteurs d' infractions aux dispositions des articles...115 al 2 (...)"
- b) les auteurs d'infractions aux dispositions des arrêtés prévus par les articles...114 (...)"

Article 226: "Sont punis d'une amende de 25 000 à 50 000 CFA et en cas de récidive d'une amende de 50 000 à 100 000 CFA et d'un emprisonnement de dix jours à un mois ou de l'une de ces deux peines seulement:

- a) les auteurs d'infractions aux dispositions des articles 114(...)"

La lecture de ces dispositions montre, aussi bien dans les instruments béninois que togolais, que la convention n°138 est mieux réglementée contrairement à la convention n°182. Cela peut s'expliquer par le fait que cette dernière est récemment adoptée (1998) et que les instruments nationaux préexistent à son adoption.

En résumé, les normes internationales fondamentales relatives aux libertés professionnelles, sont, du point de vue de leur intégration aux textes juridiques nationaux, effectives mais pas encore efficaces à causes des imperfections non négligeables qu'ils comportent.

Au niveau des normes internationales fondamentales relatives aux libertés collectives, la situation n'est pas meilleure.

Paragraphe deuxième :

L'intégration des principes et droits fondamentaux relatifs aux libertés collectives dans les ordres juridiques béninois et togolais

Les principes et droits fondamentaux de l'OIT relatifs aux libertés collectives sont l'objet des conventions n°87 et 98 respectivement sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical d'une part, et le droit d'organisation et de négociation collective d'autre part. Ces deux conventions constituent, à notre avis, le noyau des principes et droits fondamentaux au travail voire du code international du travail. Elles sont en quelque sorte, la pierre angulaire de toutes les autres normes en ce sens qu'elles les protègent.

A travers la convention n°87, l'OIT vise à faire respecter trois principes sacrés dans le monde de travail :

- 1) la liberté de constitution des travailleurs en syndicats. C'est une extension de la liberté d'association et de réunion qui est un droit de la personne humaine.
- 2) la libre administration ou la libre gestion des syndicats qui consacre leur autonomie, voire leur indépendance lesquelles caractérisent le principe de la non ingérence.
- 3) la liberté de revendication, conséquence de l'article 7 de cette Convention. En effet, la capacité juridique confère aux syndicats le pouvoir d'exiger le respect des autres droits. Il serait superflu d'énoncer des principes sans accorder aux bénéficiaires le droit d'en réclamer le respect.

Le principe de la liberté de revendication comporte deux volets : la liberté de grève et celle d'ester en justice.

Ces principes sont renforcés par d'autres qui sont énumérés dans la convention n°98. Ce sont :

- 1) la non discrimination en matière de liberté syndicale ;
- 2) Le principe de la libre négociation également un attribut de la personnalité juridique.

Au Bénin, la convention n°87 comme celle n°98 ont fait également l'objet d'une intégration tant au plan constitutionnel que législatif (A). Il en est de même au Togo (B).

A) Réception juridique des conventions n°87 et 98 au Bénin

CONSTITUTION DU BÉNIN

La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples intégrée à la constitution béninoise.

Article 10-1 : «Toute personne a le droit de constituer librement des associations (...) par la loi» al. 1.

Article 10-2 : «Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association (...)».

Article 11 : «Toute personne a le droit de se réunir librement avec d'autres (...)».

Article 25 : «L'État reconnaît et garantit dans les conditions fixées par la loi, la liberté d'aller et venir, la liberté d'association, de réunion, de cortège et de manifestation».

Article 31 : « L'État reconnaît (...) le droit de grève. Tout travailleur peut défendre, dans les conditions prévues par la loi, ses droits et ses intérêts soit individuellement, soit collectivement ou par l'action syndicale. Le droit de grève s'exerce dans les conditions définies par la loi ».

Article 31 : «L'Etat reconnaît et garantit le droit de grève (...)».

Article 98, 22ème tiret : «... la loi détermine les principes fondamentaux:(...) du droit syndical et du droit de grève (...)».

CODE DU TRAVAIL

Outre les articles 5 et 6, le code du travail régit la liberté syndicale dans ses articles 79 à 92 et le droit de négociation collective dans ses articles 122 à 135. Nous ne mentionnons ici que les articles quelques uns à titre illustratif.

Article 5 : «Aucun employeur ne peut, pour arrêter les décisions prévues à l'article précédent, prendre en considération (...) l'appartenance ou la non appartenance à un syndicat, l'activité syndicale (...)».

Article 6 : «Aucun employeur ne peut user de moyens de pression à l'encontre ou en faveur d'une organisation syndicale des salariés quelle qu'elle soit ».

Article 79 : «Les salariés ou les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit de constituer librement des syndicats (...) Ils ont le droit d'y adhérer et de se retirer librement (...)».

Article 80 : «Les syndicats ont exclusivement pour objet l'étude de la défense des droits ainsi que les intérêts (...) tant collectifs qu'individuels (...)».

Article 81 : Les syndicats «élaborent librement leurs statuts et règles de fonctionnement, définissent librement leur programme d'action et organisent librement leurs activités. Ils peuvent se constituer en union (...) s'affilier librement aux organisations nationales ou internationales» al.1.

Article 82 : «Les syndicats élisent librement leurs représentants (...)».

Article 83 : « l'existence légale des syndicats est subordonnée au dépôt de leur statut auprès des autorités».

Les dépôts doivent s'effectuer dans les trois mois à compter de l'évènement y donnant lieu, un récépissé est délivré dans un délai d'un mois (...)».

Article 84 : «Les syndicats ne peuvent faire l'objet de suspension ou de dissolution administrative (...)».

Article 85 : «Les syndicats jouissent de la personnalité civile. Ils peuvent ester en justice...».

Article 128 al. 1 : «Tout syndicat de travailleurs ou d'employeurs qui n'est pas partie à la convention collective peut y adhérer ultérieurement (...)»
Le droit de grève a fait l'objet d'une réglementation spéciale à travers la loi n°2001-09 du 21 juin 2002 avantageuse pour les travailleurs.

STATUT DES AGENTS PERMANENTS DE L'ÉTAT

Article 47 : «Le droit syndical est reconnu aux Agents Permanents de l'État (...)».

Toute organisation syndicale d'Agents Permanents de l'État est tenu d'effectuer, dès sa création, le dépôt de ses statuts et de la liste de ses Administrateurs auprès de l'autorité hiérarchique dont dépendent les agents permanents de l'État appelés à en faire partie et auprès du ministère chargé du travail».

Article 48 : «Le droit de grève est reconnu aux agents permanents de l'État pour la défense de leurs intérêts professionnels collectifs, il s'exerce dans le cadre défini par la loi».

Article 49 : «L'agent permanent de l'État jouit de la liberté de parole, de presse, de correspondance, de réunion, d'association et de manifestation (...)».

Article 303 (h) : «Sont punis d'une amende de 140.000 à 350.000 francs et d'un emprisonnement de deux mois à un an, ou de l'une de ces deux peines seulement : toute personne qui fait entrave à la liberté syndicale (...)».

Comme on pourrait le constater, ces deux conventions sont suffisamment intégrées dans l'architecture juridique béninoise ; la seule «fausse note» réside dans les dispositions de l'article 83 du code du travail, qui font obligation aux syndicats de déposer leurs statuts et la liste de leurs dirigeants auprès des autorités compétentes, et ce, contre un récépissé avant d'avoir l'existence légale c'est-à-dire la capacité juridique.

B) La réception juridique des conventions n°87 et 98 au Togo

CONSTITUTION DU TOGO

Article 39 al 2 : «les travailleurs peuvent constituer des syndicats et adhérer aux syndicats de leur choix.

Tout travailleur peut défendre, dans les conditions prévues par la loi, ses droits et intérêts, soit individuellement, soit collectivement ou par l'action syndicale».

Article 39 al 1er : «Le droit de grève est reconnu au travailleur. Il s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent».

CODE DU TRAVAIL

Le code du travail du Togo régit largement le droit syndical et la liberté syndicale à travers ses Articles 3 à 24, il en est de même pour le droit de négociation collective réglementé par les articles 64 à 83.

Article 3 : «les syndicats professionnels ont pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux, agricoles et artisanaux».

Article 4 : «les personnes exerçant la même profession ...) peuvent constituer librement un syndicat (...). Il est interdit à tout employeur de prendre en considération l'appartenance ou la non appartenance à un syndicat(...) pour arrêter ses décisions en ce qui concerne ... l'embauche, la conduite et la répartition du travail(...).

Article 5 : «A peine de nullité, les fondateurs de tout syndicat doivent déposer leurs statuts... il est délivré un récépissé dans un délai maximal de trois mois. Passé ce délai le syndicat est considéré comme ayant une existence légale».

Article 11 : «Les syndicats jouissent de la personnalité morale. Ils ont le droit d'ester en justice (...)».

Article 225 : «Seront punis d'une amende de 20'000 à 50'000 francs, les administrateurs des syndicats ou directeurs des caisses de secours mutuels qui ont commis des infractions aux dispositions des articles 3, 4, 5,16, 18 et 22».

Cet engouement pour l'insertion des normes fondamentales au travail dans les deux pays ne s'observe pas au niveau des normes prioritaires.

SECTION II

La réception juridique des normes internationales dites prioritaires au Bénin et au Togo

L'expression «normes prioritaires» est récente en droit international du travail. Elle a fait son apparition dans les années 1994 lors des débats relatifs aux principes et droits fondamentaux au travail. Comme le confirme M. Jean Jacques Oechslin «*l'origine de la déclaration de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux au travail est liée aux débats sur la clause sociale. La libéralisation du commerce international devrait être conditionnée par le respect d'un minimum de règles sociales*». ²⁸ Et M. Jean-Louis Cartier de préciser que «*le Conseil d'Administration de l'OIT a donc défini ces instruments comme fondamentaux. Il a ensuite défini quatre "conventions prioritaires" qui ne portent pas sur les droits de l'homme, dans trois domaines : la politique de l'emploi, l'inspection du travail et les consultations tripartites*». ²⁹

²⁸ Jean-Jacques Oechslin, *la déclaration de 1998 sur les principes et droits fondamentaux au travail, l'actualité des normes internationales du travail*, colloque du 19 septembre 2001, AFOIT, France, 2001 p. 7

²⁹ Jean-Louis Cartier, *les travaux du Conseil d'Administration du BIT, l'actualité des normes internationales du travail*, colloque du 19 septembre 2001, AFOIT, France, 2001, p. 5

Comme on le constate, l'expression «normes prioritaires» a été utilisée pour la première fois par le conseil d'Administration pour les distinguer des normes fondamentales de l'Institution.

Les principes et droits fondamentaux a travail constituent donc le minimum des droits humains déjà reconnus par la société en général et qui ne doivent plus être méconnus dans le monde du travail, car le travailleur ne laisse pas sa nature de personne humaine aux portes de l'entreprise avant d'y pénétrer. Les droits fondamentaux des travailleurs gagnent un peu plus de terrain car «aux droits de l'homme citoyen s'ajoutent ceux qui lui sont reconnus en tant que travailleur».³⁰

S'il en est ainsi pour les principes et droits fondamentaux, force est de reconnaître que les conventions prioritaires n'en sont pas moins importantes. Même si elles ne touchent pas directement le domaine des libertés individuelles et collectives des travailleurs, donc des droits de la personne humaine, elles sont en quelque sorte des «normes-condition». Ce sont donc des conventions dont le respect conditionne nécessairement l'effectivité et l'efficacité des normes dites fondamentales. Ainsi, le droit au travail (droit de la personne humaine) que les Etats s'efforcent de satisfaire, ne peut se réaliser que par l'effectivité d'une politique de l'emploi efficace donc de la convention n°122. De même, l'effectivité du droit syndical et de la liberté syndicale dépendra dans une large mesure de l'effectivité des normes sur l'inspection du travail. On ne peut séparer les normes prioritaires et les normes fondamentales de l'OIT, l'interdépendance entre les deux catégories de normes étant indéniable.

La forte tendance à polariser l'attention du monde entier sur les normes fondamentales risque d'entraîner au niveau des États une négligence au regard des normes prioritaires qu'ils se décident difficilement à appliquer. Tel est, par exemple, le cas du Bénin qui n'a ratifié qu'en 2003 la convention n°81 adoptée en 1947 ; il en est autrement pour le Togo qui ne l'a toujours pas ratifiée. On remarque d'ailleurs que d'une manière générale, les normes relatives à l'inspection du travail n'ont pas fait l'objet de préoccupations des constituants béninois et togolais contrairement aux législateurs qui les ont bien accueillies (paragraphe 1er) alors que les conventions relatives à la politique de l'emploi et aux consultations tripartites ont connu une intégration constitutionnelle, mais paradoxalement sont moins traduites dans les lois (paragraphe 2ème).

³⁰ Maurice J. Verdier in Paul Gérard Pougoue, *Annales de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques*, Tome 1 Vol 1, op cit, p. 8.

Paragraphe premier :
L'intégration juridique des conventions prioritaires relatives à l'inspection du travail au Bénin et au Togo

Les normes dites prioritaires relatives à l'inspection du travail sont les conventions n°81 et 129. Ces conventions ont été adoptées par l'OIT pour aider les États à mieux veiller au respect, au sein des entreprises, des conventions qu'ils ont ratifiées. En effet, que vaudraient les normes internationales du travail, déjà « *souvent vécues comme un mal nécessaire par les dirigeants (...) et comme un obstacle à l'innovation sociale (...)* »³¹ voire à la performance de l'entreprise s'il n'y a pas un système de contrôle au sein des États ? Ces conventions sont certainement les plus détestables et détestées dans la pratique, car elles mettent les États et les entreprises face aux engagements souscrits et aux réalités du terrain. Ainsi, le Bénin a attendu environ 45 ans après l'indépendance avant de ratifier la convention n°81 alors que la convention n°129 ne l'est pas encore. Les autorités togolaises les ont tout simplement rangées dans les placards. La lecture des textes de lois de ces deux pays, montre qu'elles ne sont pas intégrées dans la Constitution ; cependant, les législateurs béninois (A) et togolais (B) les ont bien réglementées.

A) *La réception des normes concernant l'inspection du travail dans l'ordre juridique béninois*

CONSTITUTION DU BÉNIN

Les normes concernant l'inspection du travail n'ont pas fait l'objet d'une intégration constitutionnelle ; le constituant béninois s'est contenté de renvoyer les questions relatives au droit du travail au domaine de la loi (article 98, tiret 22 de la constitution).

CODE DU TRAVAIL

Les articles 238 à 240 du code du travail instituent le règlement amiable, des différends individuels nés du travail, devant l'inspecteur du travail.
Les articles 254 à 256 du même code réglementent la résolution des conflits collectifs devant l'inspecteur du travail.
Les articles 226 à 277 instituent et réglementent le contrôle du travail et de la promotion de l'emploi.
L'article 305 du code du travail vient protéger les articles ci-dessus cités en ces termes : « Est punie d'une amende de 210.000 à 420.000 francs et

³¹ Jacques Barthelemy, droit social, technique d'organisation, éditions Liaisons, Paris, 2003, 2^{ème} page de la couverture.

d'un emprisonnement de deux mois à un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, toute personne qui s'est opposée ou a tenté de s'opposer à l'exécution des obligations ou à l'exercice des pouvoirs qui incombent aux administrateurs, inspecteurs et contrôleurs du travail (...).

Cette présentation vaut également pour le Togo où l'intégration des normes est presque la même.

B) *La réception des normes concernant l'inspection du travail dans l'ordre juridique togolais*

CONSTITUTION DU TOGO

La constitution togolaise, non plus, n'a fait allusion à l'inspection du travail ; sauf les dispositions de l'article 50 précitées, la constitution renvoie au domaine de la loi les questions relatives au droit du travail (article 84, tiret 29).

CODE DU TRAVAIL

Le code du travail togolais a institué et réglementé le corps des inspecteurs du travail dans ses articles 142 à 164. Lesdits articles sont protégés par l'article 230 qui énonce : «sera punie d'une amende de 50.000 à 500.000 francs et d'un emprisonnement de quinze jours à trois mois ou de l'une de ces deux peines seulement, toute personne qui s'est opposée ou tenter de s'opposer à l'exécution des obligations ou à l'exercice des pouvoirs qui incombent aux inspecteurs et contrôleurs du travail et aux chefs de circonscriptions administratives agissant comme suppléants légaux de l'inspecteur du travail (...). Et l'article 232 de compléter «Les personnes coupables d'avoir usurpé les fonctions d'inspecteur du travail et des lois sociales (...) sont punies conformément aux dispositions du code pénal relatives à l'usurpation d'une fonction publique».

Paragraphe deuxième :

Les conventions prioritaires relatives à la politique de l'emploi et aux consultations tripartites

Ce sont respectivement les conventions 122 et 144 de l'OIT. La première n'a été ratifiée ni par le Bénin ni par le Togo. La deuxième n'a été ratifiée que par le Bénin.

CONSTITUTION DU BÉNIN

La convention n°122 relative à la politique de l'emploi, pourtant non ratifiée a fait l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle. Ainsi, l'article 30 de la constitution dispose que « l'État reconnaît à tous les citoyens, le droit au travail et s'efforce de créer les conditions qui rendent la jouissance de ce droit effective ». L'article 33 ajoute, quant à lui, que : « Tous les citoyens de la République du Bénin ont le devoir de travailler (...)».

Il en résulte que l'État béninois doit, dans la mesure du possible, progressivement donner du travail à chaque citoyen. C'est donc une obligation de moyen mise à sa charge. Au Togo, la situation n'est pas meilleure.

CONSTITUTION DU TOGO

La convention n° 122 trouve sa traduction dans l'article 37 al. 1er qui édicte que : « l'État reconnaît à tous les citoyens, le droit au travail et s'efforce de créer les conditions de jouissance effective de ce droit ». Le législateur togolais, à l'instar de son homologue béninois a préféré garder silence dans le code du travail.

Quant à la convention n°144 relative aux consultations tripartites, elle n'a presque pas été intégrée dans les instruments juridiques nationaux. Les constituants béninois et togolais se sont tous contentés de proclamer, pour les premiers, que «Chaque béninois a le devoir de respecter et de considérer son semblable sans discrimination aucune (...) de renforcer et de promouvoir le respect, le dialogue et la tolérance réciproque en vue de la paix et de la cohésion nationale». (Article 36). Pour les seconds, que «(...) tout citoyen œuvre à la promotion de la tolérance et du dialogue dans ses rapports avec autrui (...)» (Article 48 al 2). Mais les législateurs des deux pays ont préféré garder le silence dans les codes du travail.

En conclusion, si les normes fondamentales ont connu une bonne intégration dans les deux ordres juridiques, donc sont effectives, exception faite à la convention n°182, les conventions prioritaires qui leur servent de garantie sont ineffectives malgré les quelques dispositions constitutionnelles souvent implicites pour les unes (conventions n°122, 144) et l'absence de disposition pour d'autres (conventions n°81 et129). La bonne intégration de la convention n°81 dans les codes du travail ne suffit pas pour conclure à une effectivité de l'ensemble des normes prioritaires.

Il ne suffit pas seulement de ratifier et d'intégrer dans l'ordre juridique interne des conventions, mais encore, il faut veiller à leur application par ceux à qui elles sont destinées, pour donner l'effet utile recherché. Cela fait appel à une question, celle de la réception sociale des normes.

Chapitre 2

La réception sociale des normes au Bénin et au Togo

En droit international du travail, nous l'avons dit, une chose est la reconnaissance (la ratification et l'intégration) de la norme par l'ordre juridique interne et une autre est son application en vue de l'accomplissement de la mission sociale qui lui est prescrite. La réalisation de cette mission dépend essentiellement de l'appropriation de la norme par ses destinataires. L'intégration des principes et droits dans les textes est une question politique et juridique alors que l'intégration sociale est une question de réception au niveau des individus dont les comportements déterminent le succès de la loi.

Au Bénin comme au Togo, une analyse du respect de la mise en œuvre des normes internationales fondamentales (section I) et prioritaires (section II) au travail, révèle un fossé entre les instruments juridiques et la réalité en dépit des efforts consentis par l'un ou l'autre pays.

SECTION I

L'effectivité de la réception sociale des normes internationales fondamentales du travail au Bénin et au Togo

L'application de certains principes et droits fondamentaux au travail peut être qualifiée de vain mot quand on observe la réalité sociale au Bénin et au Togo. Une analyse des données de terrain montre, en revanche, que pour d'autres, il y a une effectivité relative, qu'il s'agisse des conventions concernant les libertés individuelles (paragraphe 1er) ou celles concernant les libertés collectives (paragraphe 2ème).

Paragraphe premier :

De l'effectivité des conventions relatives aux libertés individuelles

Au Bénin, le principe de l'interdiction du travail forcé, objet des conventions n°29 et 105 est effectif voire efficace. En revanche au Togo, l'analyse des données permet de dire que le principe est aussi effectif, mais il s'agit d'une effectivité relative. (A) ; le principe de la non discrimination, objet des conventions n°100 et 111 connaît un respect relatif au Bénin,

mais reste violé dans une certaine mesure au Togo (B) tandis que le principe de l'abolition du travail des enfants principe dérogatoire aux libertés individuelles notamment à la liberté du travail, objet des conventions n°138 et 182 est ineffectif, voire inefficace dans les deux pays (C).

A) De la bonne réception sociale de la liberté du travail au Bénin à une réception relative au Togo

La liberté du travail, est « *le droit pour les travailleurs (...) d'exercer librement l'activité professionnelle de leur choix d'une part, de conclure et de résilier librement le contrat de travail, d'autre part* ». ³² En effet, selon un décret français dit décret d'Allarde des 02 et 17 mars 1791 relatif à la liberté de commerce, d'industrie et d'entreprise, on a pu écrire : « *il sera libre à toute personne de faire telle négoce ou d'exercer telle profession, art, ou métier qu'elle trouvera bon* ». ³³ Ce texte « *autorise chacun à entreprendre le métier de son choix (...), mais aussi à exercer n'importe quelle profession salariée, et c'est alors la liberté du travail* ». ³⁴

Les conventions n°29 et 105 qui interdisent le travail forcé trouvent leur fondement dans ces définitions. L'interdiction du travail forcé suppose d'abord la liberté contractuelle, c'est-à-dire le libre choix et la libre négociation de son travail, ensuite la possibilité pour le travailleur de refuser librement un travail qu'il ne veut plus ou ne peut plus accomplir. Tels sont les objectifs de ces deux conventions.

L'efficacité « métajuridique » sera vérifiée par rapport au degré de respect de ces normes aussi bien dans les entreprises privées que publiques ainsi que dans l'administration de chacun des deux pays.

a) Le respect de la liberté contractuelle au Bénin et au Togo

La liberté contractuelle du travail a pour fondement le principe de l'autonomie de la volonté (article 1134 ³⁵ du code civil français de 1958) ³⁶ encore en vigueur au Bénin. L'autonomie de la volonté suppose l'existence d'activités permettant la liberté de choix et la faculté de négocier.

³² Raymond Guillien et Jean Vincent, *Lexique des termes juridiques* op cit, voir liberté du travail.

³³ Dominique Turpin, *Les Libertés publiques (théorie générale des libertés publiques, régime Juridique de chacune des libertés publiques)*, 3e Edition, Paris, Gulano éditeur, 1996, p. 234.

³⁴ Jean Rivero et Jean Savatier, *Droit du travail*, collection Themis, Paris, PUF, 1966 p. 320.

³⁵ L'article 1134 du code civil français énonce que : « *les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. Elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel ou pour des causes que la loi autorise. Elles doivent être exécutées de bonne foi* ».

³⁶ Code civil français annoté d'après la doctrine et la jurisprudence, 46e Edition, Paris, Dalloz, 1958.

« *Le droit de négocier son travail est l'ensemble des prérogatives pour les contractants de discuter ou de pourparler en vue d'aboutir à un consensus* ». ³⁷

Le principe de la liberté contractuelle, du point de vue des réalités sociales, est effectif au Bénin. En effet, dans les entreprises privées, publiques ou dans l'Administration béninoise, il n'existe pas de travailleur (salarié ou fonctionnaire) qui exerce une activité sous contrainte ou menace d'un employeur ou d'une autorité publique. Dans l'économie formelle ou informelle, le constat demeure valable hormis le cas des enfants travailleurs qui, juridiquement, est un phénomène d'une autre nature qui ne concerne pas les objectifs visés par les conventions 29 et 105.

Dans le monde du travail au Bénin, le constat reste celui du libre choix de l'activité par le travailleur et de la faculté de la négocier librement avec son employeur, même s'il existe souvent un déséquilibre au profit de ce dernier ; ce déséquilibre n'étant pas synonyme de distorsion de consentement.

Au Togo, la situation est de même nature comme le confirme les résultats d'enquêtes suivants : « (...) 119 travailleurs interrogés, ont répondu qu'ils sont liés à leurs employeurs par un contrat de travail (...) on ne saurait imaginer l'existence d'un travail forcé, tel qu'il est défini et prohibé par les conventions n°s 29 et 105 de l'OIT. En définitive, l'équipe d'étude ne peut dire qu'elle a rencontré un cas concret de travail forcé ». ³⁸

On peut dire qu'il y a une bonne réception sociale de la liberté contractuelle au Bénin et au Togo.

b) Le respect du droit de refuser un travail au Bénin et au Togo

Le principe de l'interdiction du travail forcé vise également le respect du droit de refuser un travail par celui qui l'exécute car, celui qui ne souhaite plus œuvrer ne peut y être contraint exactement comme celui qui ne le souhaite pas. « *C'est donc parce que le travail doit être librement fourni que chacun dispose du droit de ne plus le déployer* ». ³⁹ De ce principe découlent, pour le travailleur, le droit de refuser une offre d'emploi et le droit de donner sa démission.

³⁷ Voir nos recherches antérieures, Chrysal Kenoukon, *la liberté du travail en République du Bénin*, mémoire de DEA, Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie, Université d'Abomey-Calavi, Bénin, année 2000, p.10.

³⁸ Dickliwé Mabaló, Yao Nuakey, *principes et droits fondamentaux au travail, conditions générales dans la zone franche du Togo et les impacts socio-économiques*, rapport de consultation, BIT 2001 PP. 23-24

³⁹ Rémy Cabrillac, Marie Anne Frison Roche, Thierry Revet, *la liberté du travail, droits et libertés fondamentaux*, 4ème édition Dalloz, Paris, 1997, p. 531.

Au Bénin, les enquêtes révèlent qu'il n'existe pas de cas de désistement d'un employé rejeté ou poursuivi par un employeur ni de cas de démission auquel ce dernier a opposé une fin de non-recevoir. Au contraire, les seuls cas qui sont légions et qui ne rentrent pas dans le champ d'application des deux conventions, concernent soit des démissions équivoques qui s'analysent d'ailleurs à des licenciements équivoques soit des démissions abusives qui sont sanctionnées par les tribunaux.

Dans l'administration publique également, la liberté de démission, d'abandon, d'interruption momentanée du travail est chose effective. Cependant, dans l'administration publique togolaise, les fonctionnaires n'ont pas la liberté de quitter leur emploi ; l'obligation pour les fonctionnaires civils et militaires de servir l'État pendant au moins dix ans demeure la règle et même les rappels à l'ordre de la commission d'experts de l'OIT n'ont pas fait fléchir le gouvernement togolais.⁴⁰ Ces rappels à l'ordre ont été réitérés dans le rapport de la commission d'experts pour la CIT en 2002.

On peut ainsi dire que le droit de refuser un travail est effectif au Bénin, mais ne l'est que relativement au Togo.

Certes au Bénin, il existait quelques insuffisances dans l'économie informelle, mais qui ont pratiquement disparu et d'autres qui sont à l'état virtuel ; ces insuffisances n'entachent pas la bonne application de ces conventions alors qu'au Togo, l'ampleur des insuffisances met en difficulté l'application correcte des conventions. Cela mérite une explication qu'il importe de relever.

Des failles plus virtuelles qu'actuelles à l'efficacité au Bénin

Au Bénin, la présence de quelques épiphénomènes constatés actuellement relève plus d'inquiétudes que d'entorses portées au respect du principe.

Ces épiphénomènes ont pour nom, la servitude pour dette, la clause dédit – formation ou le sponsoring et la réquisition des travailleurs. Ces failles ont été mises en exergue dans un rapport d'étude⁴¹ initiée par le PAMODEC-BENIN⁴² sous l'égide du BIT en 2001. La question est de savoir si ces obstacles identifiés depuis cinq ans continuent d'entraver l'efficacité desdites conventions.

⁴⁰ PAMODEC-Togo, *Etude sur l'identification des obstacles à l'application des normes fondamentales au Togo*, rapport d'enquêtes, Togo, 2001, pp.71-72.

⁴¹ Bertin Amoussou, *Etude nationale pour l'identification des obstacles aux principes et droits fondamentaux au travail*, BIT, 2000.

⁴² PAMODEC : C'est un projet d'appui à la mise en œuvre de la déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail initié par le BIT.

- ***La clause dédit - formation ou le sponsoring : une simple inquiétude au Bénin***

Au Bénin, la clause de dédit – formation s'apparente au sponsoring qui est une convention par laquelle «*un employeur (personne physique ou morale) prend en charge le financement des études de formation de certaines personnes dans les instituts et écoles de formation professionnelle. En contrepartie à la fin de sa formation "le sponsorisé" s'oblige à travailler pour le compte de l'employeur sponsor pendant le temps nécessaire pour rembourser les frais engendrés par sa formation*». ⁴³

Actuellement au Bénin, il n'existe pas encore dans la pratique du sponsoring des cas d'abus ou de glissement dans la sphère du travail forcé tel que défini par la Convention 29 de l'OIT. D'ailleurs, l'étude réalisée en 2001 parle à juste titre de «*menace virtuelle*»⁴⁴, c'est-à-dire qui peut se réaliser si on ne prend pas tôt les mesures qui s'imposent. En définitive, conclut l'étude, «*le risque est grand lorsque dans un contexte de non remboursement ou d'insolvabilité du sponsorisé, le travail de celui-ci est susceptible de virer fondamentalement à l'opposé du travail libre ou en tout cas, du travail qui n'est pas fait en vertu d'un contrat librement débattu*». ⁴⁵

L'inquiétude à ce sujet peut être dissipée car le juge social béninois, confronté à un tel litige peut s'inspirer de l'expérience de la France qui a su trouver une solution judicieuse au problème. En effet, selon la législation française, «*si la clause dédit-formation est restrictive de la liberté du travail elle est valable ; mais si elle la paralyse, elle est nulle (...)*»

En claire, la clause dédit-formation ou sponsoring n'entame pas l'efficacité métajuridique des conventions n°29 et 105 au Bénin.

- ***La servitude pour dette : un phénomène qui n'influence pas le principe de l'interdiction du travail forcé au Bénin***

La servitude pour dette, est «*un contrat par lequel une personne confrontée à des difficultés contracte un prêt chez une personne nantie, et s'engage à rembourser cette dernière en fournissant un travail physique lui-même ou par le truchement de ses enfants*». ⁴⁶ «*La servitude pour dette diffère du sponsoring en ce sens que l'exécution du travail à titre de remboursement peut être effectuée par une tierce personne alors que le sponsoring est une clause dédit-formation où seule la personne ayant bénéficié de la formation peut véritablement fournir les prestations répondant à son profil de formation*». ⁴⁷

⁴³ Bertin C. Amoussou, op. cit. p. 43.

⁴⁴ ibidem.

⁴⁵ ibidem.

⁴⁶ Bertin Amoussou, op cit p. 40.

⁴⁷ Chrysal A. Kenoukon , op cit p. 34.

Ces définitions, au regard du principe de l'interdiction du travail forcé, inspirent l'analyse suivante :

1. D'abord, celui qui contracte un prêt en numéraire et qui s'engage librement à le rembourser en nature, ne fait pas un travail forcé.
 2. Ensuite, si ce remboursement en nature s'effectue par le biais d'un individu majeur, le consentement de ce dernier serait tout au moins présumé et on ne saurait le considérer comme étant victime de travail forcé.
 3. Enfin, si le remboursement se fait par le truchement d'un mineur au sens du code du travail, le créancier et le débiteur tomberont juridiquement sous le coût de l'interdiction du travail des enfants qui n'entre pas dans le champ d'application des conventions n°29 et 105. La servitude pour dette, telle que pratiquée au Bénin, ne porte pas non plus entorse à l'efficacité de ces conventions.
- ***Le phénomène de la réquisition des travailleurs en tant que survivance du travail forcé : un phénomène qui n'existe plus***

La réquisition est une mesure exceptionnelle consistant en une suspension temporaire de l'exercice du droit de grève. Elle est considérée comme un travail forcé ou obligatoire, dès lors que cette mesure revêt une connotation punitive à l'égard des grévistes. Au Bénin, cette forme de réquisition était prévue par l'ordonnance 69-14 du 19 juin 1969.

Mais après les nombreuses protestations des organisations syndicales des travailleurs et les rappels à l'ordre sans cesse répétés de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT, le gouvernement béninois a fini par abroger l'ordonnance ci-dessus citée au profit d'une nouvelle. Il s'agit de la Loi n° 2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève : Cette loi a prévu un régime de réquisition plus souple laissée à l'initiative des organisations syndicales pour des secteurs nommément définis.

Tous les phénomènes considérés comme des survivances du travail forcé en 2001 ayant disparu, on peut dire aujourd'hui que l'application du principe de l'interdiction du travail forcé est effective au Bénin. Mais les acteurs sociaux doivent rester toujours vigilants pour sauvegarder les droits acquis.

Des lacunes non négligeables à combler au Togo

Au Togo, si le principe de l'interdiction du travail forcé ou obligatoire est effectif dans les entreprises de l'économie formelle, on observe des violations inquiétantes dans l'économie informelle. En effet, le rapport d'étude initiée par le PAMODEC-Togo réalisée en 2001 est révélateur à ce sujet. Ainsi, «*certain chefs de canton font usage abusif du travail "semi-volontaire"⁴⁸ de leurs administrés à des fins de production agricole (confère cas particulier du canton de Togoville). De même dans des hameaux isolés, bien que les mouvements démocratiques aient amélioré les situations il existe encore des pratiques très traditionnelles d'exploitation de certaines ethnies (...) Il faut noter aussi que dans la quasi-totalité des cantons, les simples prévenus sont astreints aux travaux pendant une période allant d'une semaine à un mois. De plus des condamnations dans ces milieux peuvent être assorties de soumission aux travaux forcés (...)*».⁴⁹

Les cas de travaux forcés liés à la coutume ou à la religion sont aussi légions comme le confirme ces passages de la même étude «*la hiérarchie rigoureuse de la société "Kabyè" en lien avec les coutumes engendre souvent des formes de travaux forcé (...) Au cours de certaines initiations, des individus sont tenus de travailler gratuitement dans les champs des anciens du village pendant une durée de plus d'un mois (...)*».⁵⁰

En outre, le travail pénitentiaire est légalement admis comme l'énonce l'article 21 de l'arrêté n°488 du 1er septembre 1933 encore en vigueur au Togo qui édicte que «*tous les détenus sont astreints au travail (...)*».

Comme on le constate, un travail reste donc à faire au niveau de ce pays pour rendre effectives les conventions relatives à l'interdiction du travail forcé ou obligatoire. Malheureusement, cette situation préoccupante l'est davantage au niveau de l'autre forme de «travail forcé» : la violation massive du principe de l'interdiction du travail des enfants au Bénin et au Togo.

B) Une ineffectivité du principe de l'interdiction du travail des enfants au Bénin et au Togo

L'interdiction du travail des enfants est un principe dérogatoire à la liberté contractuelle. L'effectivité du principe de l'interdiction du travail des enfants demeure une grande préoccupation pour l'OIT. En effet, «*Les*

⁴⁸ Ce travail n'est pas réellement volontaire dans la mesure où l'administré qui ne répond pas à l'appel du chef à plusieurs reprises peut subir des sanctions indirectes exorbitantes ou diffuses dès qu'il aura commis le moindre délit...

⁴⁹ PAMODEC-Togo, *Etude sur l'identification des obstacles (...)* août, op cit, pp. 21-22.

⁵⁰ ibidem

*enfants sont la relève de demain et pour que cette relève soit effective et de qualité, il faut qu'elle soit bien préparée car une plante dont la tige est tordue deviendra, si on y prend garde, un arbre également tordu (...) La lutte contre le travail des enfants est une lutte pour construire un avenir meilleur. C'est une lutte pour la conquête d'une enfance décente».*⁵¹ De cette affirmation découlent les objectifs visés par les conventions n°138 et 182 qui préconisent respectivement l'âge minimum d'accès à l'emploi et l'élimination des pires formes du travail des enfants.

Au Bénin comme au Togo, le respect de l'âge minimum d'accès au travail est effectif dans l'économie formelle (privée et publique) (a) mais ineffective dans l'économie informelle. Une observation du vécu quotidien des enfants dans ce secteur dénote une ineffectivité du respect de la convention n°182 (b).

a) L'effectivité de la convention n°138 dans l'économie formelle au Bénin et au Togo

*«L'âge minimum d'accès au travail est celui en deçà duquel aucun mineur ne peut prétendre travailler, du moins ne peut être embauché. Il en est ainsi parce que les enfants ont besoin d'une protection et d'une attention particulière en raison de leur vulnérabilité. Dans le secteur public au Bénin, l'interdiction du travail des enfants en raison de leur incapacité juridique est respectée dans une large mesure. Ainsi, de la fonction publique à l'armée en passant par la gendarmerie et la police, on ne rencontre pas de fonctionnaire âgé de moins de 18 ans conformément aux dispositions des textes régissant ces différents corps».*⁵²

Dans l'économie formelle privée, l'inspection du travail n'a décelé dans aucune entreprise, des cas d'enfant embauché en deçà de l'âge minimum légal d'accès au travail (14 ans).

Au Togo, l'application de cette convention dans le même secteur est aussi effective. Ainsi par exemple, *«après les investigations menées par l'étude et les résultats obtenus du dépouillement des questionnaires adressés aux 54 entreprises de la Zone Franche, il ressort qu'il n'y a pas d'enfant qui travaille dans cette zone, la fourchette d'âge des employés étant de 20 à 40 ans avec un âge moyen de 30 ans».*⁵³ La véracité de ces enquêtes est confirmée par des investigations menées dans les autres entreprises de l'économie formelle ; ces investigations affirment que *« les enfants ne sont généralement pas admis au travail avant l'âge légal requis et très souvent pas avant la majorité».*⁵⁴

⁵¹ Prisca Gbênanmin Lidwine Tossa, op cit, pp. 52-53.

⁵² Chrysal Kenoukon, op cit, p. 40.

⁵³ Dickliwé Mabalalo, Yao Nuakey, op cit p. 22.

⁵⁴ PAMODEC-Togo, op cit, p. 33.

Ces données nous permettent d'affirmer que la convention n°138 dans l'économie formelle est bien respectée tant au Bénin qu'au Togo. Cependant, dans les économies informelles des deux pays, on assiste à de graves violations aussi bien de la convention n°138 que celle n°182.

b) Les conventions n°138 et 182 : des normes non respectées dans les économies informelles du Bénin et du Togo

L'abolition effective du travail des enfants s'analyse en un droit pour ceux-ci non seulement de ne pas travailler (n°138), mais aussi et surtout de ne pas les soumettre à des travaux humiliants et dégradants (n°182). Pourtant, une évaluation de la mise en vigueur de ce principe, dans les économies informelles, montre nettement de grands écarts entre les textes et la réalité.

Au Bénin en effet, des enquêtes menées en décembre 1999 (sous l'égide du Fonds des Nations-Unies pour l'Enfance) sur l'utilisation des enfants dans le secteur privé⁵⁵ révèle que 484.352 enfants de l'âge de 5 à 14 ans dont 10% de la tranche d'âge de 5 à 9 ans, travaillent au Bénin. Selon la même source, 95% des enfants travailleurs sont béninois. Ils sont à plus de 98% célibataires et proviennent de tous les groupes ethniques ou religieux.

Plus de cinq ans après ces enquêtes et malgré tous les efforts consentis par les États, le BIT et les organisations non gouvernementales, tout se passe comme si la majorité des populations béninoises n'accorde pas de crédit aux normes réglementant la question du travail des enfants. En effet, ces populations massivement, continuent de violer toutes les réglementations nationales et internationales en la matière. C'est ce qu'on peut comprendre des données d'enquêtes menées en mars 2004 par le projet IPEC-BENIN, un projet de lutte contre le travail des enfants initié par le BIT. Selon le rapport d'enquêtes, «*on estime à environ 227 661 l'effectif des enfants absents de leur ménage. Environ 161 428 enfants âgés de 0 à 18 ans déclarés victimes de la traite (...)*».⁵⁶

Parmi ces enfants, des dizaines de milliers ont un âge inférieur à 5 ans indique la même source dans le tableau ci-après :

⁵⁵ Chantal Dogbé Gnimadi et 6 autres, *l'enquête sur les enfants travailleurs dans les villes de Cotonou, Porto-Novo et Parakou*, volume (1), rapport principal, PNUD, Cotonou décembre 1999 p. 24.

⁵⁶ OIT-IPEC/LUTRENA/Bénin, enquête sur la traite des enfants à des fins d'exploitations de leur travail, Cotonou, 2004, p. 5.

Tableau 1 : Répartition des enfants victimes de la traite

Groupes d'âge			Total	
Sexe	Moins de 6 ans	6-17 ans	Effectif	Proportion
Masculin	4 954	69 198	74 152	45,9
Féminin	5 616	81 660	87 276	54,1
Total	10 570	150 858	161 428	100,0
Proportion	6,5	93,5	100,0	

Source : OIT-IPEC/LUTRENA/BENIN :

Enquête sur la traite des enfants à des fins d'exploitation de leur travail, 2004.

Les enfants qui n'ont pu terminer le niveau d'étude primaire sont en majorité les victimes comme nous l'indique le tableau suivant :

Tableau 2 : Niveau d'instruction des enfants victimes de la traite

		Sexe		Total	
		Masculin	Féminin	Effectif	Proportion
N'ont jamais fréquenté l'école		41 541	56 283	97 824	60,6
Ont fréquenté		32 608	30 993	63 601	39,4
Nombre d'années d'étude à l'école	* 1-6 ans d'études	31 408	30 993	62 401	
	* 7 ans et plus	1 200	0	1 200	
Total		74 149	87 276	161 425	100,0
Proportion		45,9	54,1	100,0	
Non déclaré		3	0	3	

Source : OIT-IPEC/LUTRENA/BENIN :

Enquête sur la traite des enfants à des fins d'exploitation de leur travail, 2004.

Le phénomène a malheureusement une envergure nationale et internationale comme le montrent les tableaux qui suivent :

Tableau 3 : Provenance des enfants victimes de la traite

Commune	Village de provenance	Sexe		Total	
		Masculin	Féminin	Effectif	Proportion
Houéyogbé	Dotou Kpovidji	0 0	418 418	418 418	0,3 0,3
Agbangnizoun	Gnizinta	15297	10198	25495	15,8
Djakotomey	Bétoumey Kpoba Mekpéhoué	1623 3653 812	812 2841 4465	2435 6494 5277	1,5 4,0 3,3
Lalo	Hlassamè Lomey Sowanouhoué	0 1218 0	1218 2030 1218	1218 3248 1218	0,8 2,0 0,8
Toffo	Colli Agamè Ahogblomè	6797 13590	1699 28887	8496 42477	5,3 26,3
Bassila	Penelan Penessoulou	2175 1740	580 435	2755 2175	1,7 1,3
Copargo	Kpabégou Maho Passingré Tékpári	1450 1015 725 2175	870 580 580 2610	2320 1595 1305 4785	1,4 1,0 0,8 3,0
Ouaké	Kom'dé	1305	580	1885	1,2
Bopa	Médétogbo Agbodji	2507 836	2507 2507	5014 3343	3,1 2,1
Dangbo	Zounta Zoungouè	3037 1519	3037 1519	6075 3037	3,7 1,9
Kétou	Ayékou Kpankou	2213 2213	0 3688	2213 5901	1,4 3,7
Za-kpota	Zoungonmè	6374	7011	13385	8,3
Bantè	Bantè Illèlako Atokoligbé	939 939	2816 3752	3755 4691	2,3 2,9
Total		74152	87276	161428	100,0
Proportion		45,9	54,1	100	

Source : OIT-IPEC/LUTRENA/BENIN :

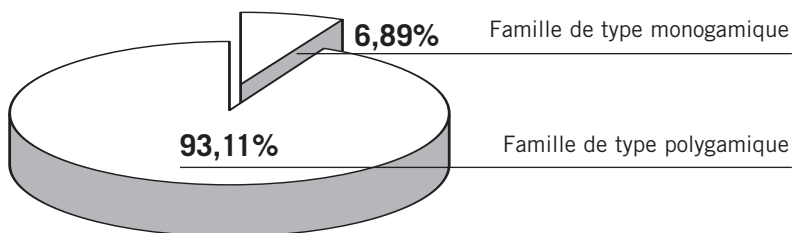
Enquête sur la traite des enfants à des fins d'exploitation de leur travail, 2004.

Dans les prochains mois ou années, environ 80'000 enfants pourraient subir le même sort déplorable ; c'est ce que nous indique la même étude. Ces enfants sont utilisés dans une cinquantaine d'activités relevant, entre autres, de l'artisanat, du commerce informel à dominance ambulatoire, de la restauration populaire de rue, des activités relevant du service domestique, des petits métiers de rue comme les cireurs, le lavage des véhicules. Certaines de ces activités (soudure, mécanique, peinture, menuiserie, ajustage) eu égard à leur nature, comportent pour les enfants, des facteurs de risque physique, électrique, électromagnétique, chimique, etc.

Une enquête menée à Cotonou en mars 1999 montre d'ailleurs que ces facteurs à risque sont source de beaucoup d'accidents (62,7%) chez les apprentis. Le taux de fréquence des accidents est de 56,3% soit plus de trois (3) accidents de travail par an.

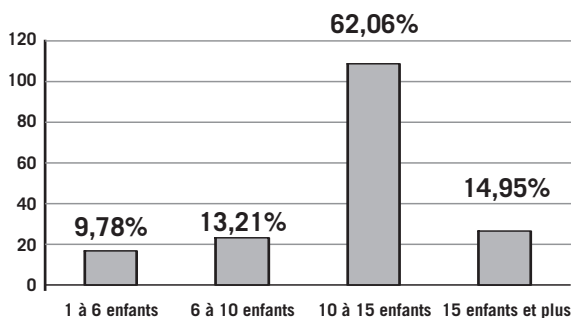
Une autre enquête effectuée en 2005 dans le seul département du Zou au Bénin indique que les enfants proviennent en majorité de famille de type polygamique à taille non négligeable comme le révèlent les graphiques n°1 et 2 ci-dessous :

Graphique N°1 : Types de familles



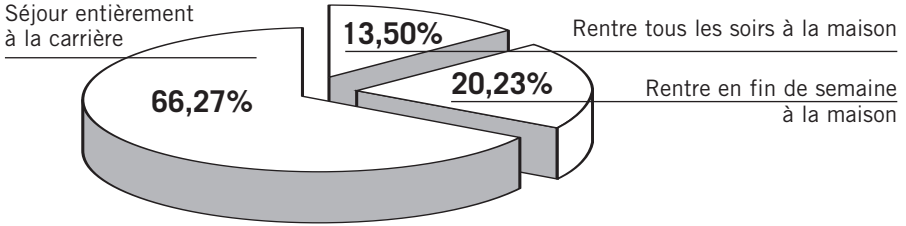
Source : Arsène Météhoué, *Problématique du trafic des enfants au Bénin : cas du Département du Zou, Mémoire du cycle 2 de L'ENAM*, Université d'Abomey-Calavi, Bénin, mars 2005, p. 19.

Graphique N°2 : Taille des familles



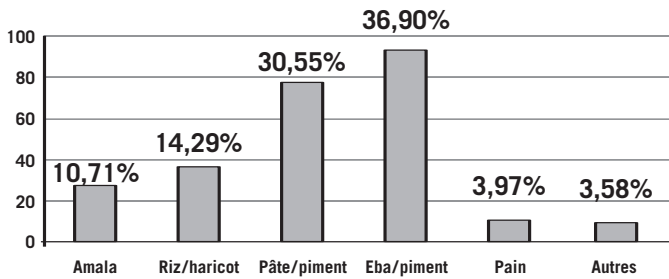
Ces enfants pour la plupart sont sans hébergement ; ils sont mal nourris et maltraités souligne la même étude à travers les graphiques n°3, 4 et 5.

Graphique N°3 : Répartition des enfants selon qu'ils passent la nuit à la maison ou sur les carrières



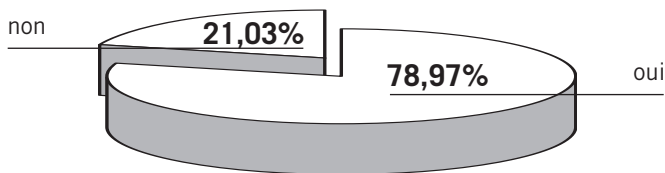
Source : Arsène Mêtinhoué, *Problématique du trafic des enfants au Bénin : cas du Département du Zou*, Mémoire du cycle 2 de L'ENAM, Université d'Abomey-Calavi, Bénin, mars 2005, p. 23.

Graphique N°4 : Répartition des enfants selon leur alimentation



Source : *ibidem*.

Graphique N°5 : Répartition des enfants selon qu'ils subissent des châtiments corporels ou non



Source : *ibidem*.

La situation des enfants travailleurs au Bénin, telle que présentée, montre clairement l'existence d'une violation généralisée de la convention sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989 pourtant ratifiée par le Bénin le 03 août 1990. Elle est aussi un mépris des dispositions des conventions n°138 et 182 relatives à l'âge minimum d'accès au travail et à l'élimination des pires formes de travail des enfants. Ces conventions sont donc des conventions non respectées.

Au Togo, la violation est aussi flagrante. Le travail des enfants se rencontre dans ses pires formes dans presque tous les domaines de l'économie informelle. Les termes de l'extrait du rapport d'enquête du PAMODEC-Togo sont assez évocateurs au sujet des domestiques et des apprentis pour ne citer qu'eux.

Dans le premier cas, souligne le rapport, *«un nombre important d'enfants des régions rurales du Togo sont acheminés vers les centres urbains pour exécuter des travaux domestiques, pour le coltinage dans les grands marchés du Togo, pour servir dans les fufu-bars, les bar-dancing et même pour la prostitution (...) sans aucun contrat de travail pour la plupart du temps et contre leur gré parfois et au profit des parents ou d'un intermédiaire ou de tiers (...), le volume de travail est souvent excessif (4h à 23h sans interruption et 7j/7). Ils subissent quelquefois des tortures, des bastonnades, enchaînements, (...) et sont malades et tristes en permanence. Ils sont soumis à des indignités et désavantages⁵⁷(...)»*.⁵⁸

Dans le second cas, la même gravité s'observe chez les apprentis du secteur artisanal où *«ces jeunes gens sont à la merci d'employeurs peu scrupuleux qui leur infligent des corvées de travail (vente d'articles, corvée d'eau, de lessive, de ménage, (...) ou des sévices physiques, des viols (...). Il n'est pas rare de rencontrer à Lomé, des ateliers de menuiseries, de garage, maçonneries, de couture, de coiffure, etc. avec 10, 20, 30, 50, voir 80 apprentis»*⁵⁹. La même source indique que *«Dans certaines écoles et collèges surtout en milieu rural, les élèves sont requis par des exploitants agricoles ou d'autres personnes pour exécuter des travaux divers pendant plus d'un mois(courant juin à juillet)»*.⁶⁰

⁵⁷ - Désavantage: exemples: manger des restes, ne pas avoir d'espace personnel ou de lit, des journées trop longues, être isolé.

- Indignités: dommages causés à l'idée que l'on a de soi-même et à sa propre existence en tant qu'être humain indépendant, égal et libre. Exemples: N'avoir droit qu'à des récriminations et ne jamais recevoir d'éloges, être en butte à des agressions physiques ou verbales, être traité en tant qu'inférieur aux enfants du ménage, être pratiquement en captivité, être considéré comme une créature sans volonté ni opinion personnelles dont la qualité d'existence est entièrement à la merci de la famille de l'employeur.

⁵⁸ PAMODEC-Togo, op.cit. pp. 21-22.

⁵⁹ ibidem.

⁶⁰ ibidem.

En ce qui concerne le trafic des enfants, le constat est le même. Comme l'indique les mêmes données, «une enquête effectuée auprès des 19 juridictions du Togo permet d'affirmer sans risque de se tromper que le trafic humain, notamment celui des enfants existe. Mais il est impossible d'en dresser une statistique exacte et fiable tant les cas non déclarés sont certainement assez importants. Nous pouvons toutefois, au vu des résultats de l'enquête faite auprès des tribunaux togolais nous rendre à l'évidence qu'aucune juridiction et partant aucune préfecture n'échappe à ce trafic (...)».⁶¹

Face à une telle situation, on peut affirmer, à l'instar du Bénin, qu'il y a une ineffectivité métajuridique de ces conventions au Togo. En résumé, le respect du principe de l'interdiction du travail des enfants est effectif dans les économies formelles, mais ineffectives dans les économies informelles des deux pays.

C) La réception sociale des conventions n°100 et 111 de l'OIT : une ineffectivité relative au Bénin et au Togo

Ces deux conventions ont pour objet le principe de l'égalité de rémunération entre les deux sexes (n°100) et celui de la non discrimination en matière d'emploi et de profession (n°111). La non discrimination se définit comme la protection contre «toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chance ou de traitement en matière d'emploi ou de profession (...)».⁶²

Le principe de la non discrimination comporte deux facettes : l'égalité de chance à l'embauche et l'égalité de chance de traitement pendant l'emploi. L'effectivité de ces conventions sera analysée au regard des réalités béninoises (a) et togolaises (b).

a) L'effectivité de l'égalité de chance à l'embauche et dans le traitement au Bénin et au Togo

L'égalité de chance à l'embauche est le droit, pour tout individu, d'avoir accès à un emploi sans aucune distinction fondée sur la race, la couleur, la religion, la tribu etc., lors de l'admission à un poste de travail, tant dans le secteur public que dans celui privé.

⁶¹ ibidem.

⁶² Article 1er alinéa a de la Convention n° 111 adoptée le 04/06/1956, concernant la discrimination en matière d'emploi ou de profession et mise en vigueur le 15 juin 1960, ratifiée par le Bénin le 22 mai 1961.

Ainsi, «*il y a donc discrimination dans l'accès à l'emploi lorsqu'une personne demande du travail, et qu'on le lui refuse sous un prétexte discriminatoire*»⁶³; que ce refus soit intentionnel ou non, explicite ou tacite. Un tel comportement engendre des injustices sociales et économiques.

L'application du principe connaît un succès relatif aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé des deux pays.

- ***Un succès relatif dans le secteur public au Bénin et au Togo***

Il n'est point de doute que les conditions d'accès et de traitement à un poste de travail des fonctions publiques des pays en présence, sont identiques pour les agents d'une même catégorie et sans distinction de sexe, d'ethnie etc. Mais, il existe de nombreuses difficultés qu'on rencontre tant en matière d'égalité d'accès à l'emploi qu'en matière d'égalité de traitement entre les deux sexes.

Ces difficultés, à l'analyse, ne dépendent pas forcément du mauvais comportement des destinataires des normes.

Les enquêtes menées sur l'évolution des effectifs de la fonction publique béninoise, à l'année 2005, dégagent des résultats assez expressifs révélateurs d'une effectivité en matière d'égalité à l'embauche entre les deux sexes ; c'est le constat qui se dégage des tableaux suivant :

Tableau n°4 : Effectif de la fonction publique béninoise (décembre 2005).

Catégorie	Sexe		Total
	Masculin	Féminin	
A	6174	1383	7557
B	9504	4032	13536
C	2609	1331	3940
D	1777	1098	2875
E	688	103	791
S, et non précisé	291	67	358
TOTAL	21043	8014	29057
%	72,42	27,58	100

Source : Ministère de la fonction publique, du travail et de la réforme administrative (Bénin)

⁶³ Bureau International du Travail (B.I.T), *la lutte contre la discrimination dans le travail, cours d'éducation ouvrière*, Genève, 1968, p. 50.

De l'analyse de ces données, il résulte que les femmes béninoises accèdent très peu à la fonction publique ; 27,58% de femmes contre 72,42% d'hommes en dépit du principe de la non discrimination notamment entre les deux sexes que prônent les conventions n°100 et 111, principe relayé par la constitution et les lois du travail. Mais la non discrimination à l'embauche signifie t-elle une égalité au sens d'une parité du terme ?

A notre avis, l'écart considérable en matière d'accès à l'emploi n'est pas imputable à une violation des conventions. Il est le résultat d'autres phénomènes exogènes aux destinataires de celles-ci qui sont : la faible scolarisation des filles, le taux élevé de la déperdition scolaire à leur niveau et autres phénomènes culturels que l'Afrique voire l'humanité ont toujours traîné. Comment pourrait-on avoir un grand nombre de femmes recrutées dans les secteurs d'activités si, lors du test à l'embauche, les candidatures de celles-ci se trouvent largement en infériorité numérique par rapport aux candidatures des hommes ? Cette logique reste valable pour la répartition et l'occupation des postes de travail de qualification élevée. Il n'est donc pas juste de considérer cet aspect dans l'analyse de l'effectivité/efficacité des normes 100 et 111.

C'est la raison pour laquelle le nombre des femmes déjà moins élevé dans ce secteur diminue au fur et à mesure qu'on remonte la hiérarchie des différentes catégories ; le sexe masculin (dit fort) détenant indiscutablement la part léonine (8014 femmes contre 21043 hommes).

Cependant, il importe de signaler des formes subtiles de discriminations dans le traitement des agents qui sont difficiles à prouver. Ces formes perdurent au niveau de la fonction publique béninoise. On peut citer à titre d'exemples :

- les nominations à des postes de responsabilité sur critères d'appartenance ethnique, politique, religieuse ou philosophique;
- les discriminations dans l'application des sanctions punitives ou des sanctions récompenses parfois et selon les mêmes critères.

Ces genres de discrimination ne sont pas poursuivis en justice. Les salariés en particulier et, d'une manière générale les citoyens sont souvent confrontés aux difficultés de fournir des preuves pour les dénoncer.

Au Togo, la situation est semblable. Dans l'administration publique, on peut dénombrer environ 21,15% de femmes contre 78,85% d'hommes pour un effectif d'environ 32'000 fonctionnaires ; de ce pourcentage féminin, seulement 9,15% sont de niveau supérieur. Certes, *«dans le secteur public les concours de recrutement dans la fonction publique se font sans distinction de sexe. Cependant, en raison des taux de scolarisation différents*

entre les deux sexes au niveau de l'enseignement secondaire et universitaire, l'effectif du sexe masculin est plus important et pourrait donner l'impression d'une plus grande sollicitude à l'égard de ce sexe. S'agissant des traitements, aucune différence n'est également à signaler».⁶⁴

Cependant, la situation serait un peu plus critique que celle du Bénin. Les données en présence, indiquent des violations basées sur des opinions politiques, ethniques etc. En effet, une enquête menée au Togo et repris par le rapport PAMODEC-TOGO en 2001, relate la « (...) *situation catastrophique au Togo en matière du phénomène de la discrimination en général. Premièrement, une simple observation du répertoire de la fonction publique indique que sur 1645 fonctionnaires prélevés au hasard sur un total d'environ 32'000 fonctionnaires, 1197 (soit 72.76% de l'échantillon) sont du groupe ethnique Adja-Ewé, 402 fonctionnaires (24.43% de l'échantillon) sont du groupe ethnique Tem-Kabyè-Losso et 46 fonctionnaires (soit 2.8% de l'échantillon) pour le reste des groupes ethniques. En ce qui concerne le secteur privé, les discriminations ethnico-sociales sont encore plus prononcées en faveur du groupe ethnique Adja-Ewé. En effet, les informations en notre disposition indiquent que dans certaines entreprises, le taux de représentation du groupe Adja-Ewé varie de 80 à 100% généralement et ce dernier en fournit les plus hauts cadres, les autres occupant des emplois marginaux. Cette situation est alarmante dans le secteur bancaire et dans les organismes à caractère international* ».⁶⁵

Dans l'armée, la situation est plus préoccupante, et le rapport d'enquête de préciser que « Le cas de l'Armée indique aussi ce caractère quasi-congénital du togolais en matière de discrimination. Des statistiques non vérifiables indiquent que plus de 75% des effectifs de l'Armée appartiennent au groupe ethnique Tem-Kabyè-Losso ».⁶⁶

De même, on observe au sein de la Fonction Publique togolaise une distinction entre les fonctionnaires et les agents auxiliaires. Ces catégories de travailleurs, signale le rapport, « *exercent les mêmes fonctions dans les mêmes conditions et ayant les mêmes qualifications que les fonctionnaires et autres agents de l'État mais ils sont traités de façon sensiblement différente, les uns étant moins payés et sans avancement... les agents du Programme Emploi-Formation (P. E. F.), ils sont non seulement soumis à une situation discriminatoire mais aussi et surtout sans base légale* ».⁶⁷

En résumé, la convention n°111 n'est pas non plus respectée dans les secteurs publics béninois et togolais. Les cas de violation flagrante relatés par les enquêtes effectuées au Togo sont peut-être dus à la situation de

⁶⁴ PAMODEC-TOGO, op cit, p. 28.

⁶⁵ PAMODEC-TOGO, p. 32.

⁶⁶ ibidem.

⁶⁷ ibidem.

turbulence politique que traverse ce pays depuis quelques années. Malheureusement, les résultats ne sont pas non plus meilleurs dans les secteurs privés des deux pays.

- ***Un succès relatif dans les secteurs privés béninois et togolais***

Au Bénin, les enquêtes menées par l'Observatoire de l'emploi en 1997 révèlent que sur un total de 22.402 emplois dénombrés, la population masculine en occupe 87,73%.⁶⁸ De même, sur 545 entreprises enquêtées dans le secteur moderne privé, moins de 10% sont dirigées par les femmes; les postes de travail souvent réservés aux femmes dans les entreprises au sein desquelles l'enquête a été menée sont les suivants : poste de secrétaire : 59,8% ; de comptable : 10% ; d'agent commercial : 10,5%. C'est du moins le constat qui se dégage des données du tableau n°5.

Tableau n°5 : Répartition en pourcentage des entreprises dirigées par les femmes par branche d'activité et selon la taille

BRANCHE	10 salariés et plus	5-9 salariés	Moins de 5 salariés	Ensemble
Ind. alimentaire	-	3,8	-	1,9
Ind. textile	14,3	-	10,5	5,8
Electricité	-	-	5,3	1,9
Commerce	71,4	80,8	73,7	76,9
Transport	-	3,8	-	1,9
Service/ Marchande	14,3	11,6	10,5	11,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Dans les entreprises béninoises, on note l'existence de postes réservés exclusivement aux travailleurs de sexe féminin. 30,3% des entreprises ont attesté ce constat. Les postes «féminisés» sont pour l'essentiel les postes de secrétaire, de comptable et d'agent commercial. C'est ce que révèle le tableau qui suit.

Tableau n°6 : Répartition des postes exclusivement réservés aux femmes

Secrétaire	Comptable	Agent commercial	Autres
59,8%	10,1%	10,5%	19,6%

Source : Observatoire de l'emploi, structure de l'emploi dans le secteur moderne urbain 1997 (Administration publique non comprise), Cotonou, document n°17, septembre 1998, p. 156 et p. 160)

⁶⁸ Observatoire béninois de l'emploi, structure de l'emploi dans le secteur moderne urbain 1997 (Administration publique non comprise), document n°1, Ministère du Plan, de la Restructuration Economique et de la promotion de l'Emploi, Cotonou, septembre 1998, p. i.

De l'analyse de ces résultats, il ressort tout comme dans le secteur public que les femmes accèdent très peu à l'emploi et jouent des rôles secondaires par rapport aux hommes.

Les raisons d'un tel fossé entre les deux sexes sont identiques à celles évoquées pour les femmes travaillant dans le secteur public. En outre, il faut reconnaître que les employeurs du secteur privé sont, d'une manière générale, réticents au recrutement des femmes pour diverses raisons liées le plus souvent à des préjugés d'ordre socio-culturels.

Dans le secteur privé togolais, le principe de la non discrimination du point de vue de sa mise en œuvre est une réalité ; mais il existe aussi des insuffisances un peu plus accentuées entre les deux sexes dans ce secteur. En effet, *«les considérations d'ordre ethnique, religieux ou des opinions philosophiques sont souvent déterminantes dans le choix final de l'employeur»*.⁶⁹ Dans la zone franche, confirme une autre enquête, *«on assiste à une situation contrastée ou même inversée (...) étant donné que les premiers responsables sont promus par le pouvoir politique, nos investigations indiquent (...) ici encore, la même discrimination fondée sur les mêmes critères non écrits continuent de jouer»*.⁷⁰

Dans les autres secteurs privés et assimilés, il faut essentiellement relever des discriminations fondées sur la religion au niveau de l'enseignement confessionnel, qu'il soit chrétien ou islamique.⁷¹

De ce qui précède, on peut dire que la réception sociale de la convention n°111 est relative dans les deux pays. Quant au principe d'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, la situation est de même nature.

b) L'application de la convention n°100 de l'OIT : une application relative

Au Bénin, le principe d'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, entre les deux sexes connaît une bonne application aussi bien dans les secteurs public que privé de même que dans l'économie informelle. D'une manière générale, il n'existe pas de cas officiellement connu où la femme, exerçant la même activité qu'un homme et travaillant dans les mêmes conditions que celui-ci, soit moins rémunérée.

⁶⁹ PAMODEC-TOGO, p. 31.

⁷⁰ *ibidem*.

⁷¹ *ibidem*.

Dans la fonction publique béninoise, comme celle togolaise, le statut des fonctionnaires détermine à l'avance les grilles indiciaires auxquelles sont soumis les agents recrutés en fonction de leur profil de formation, leur diplôme, ancienneté etc. et sans distinction entre les sexes.

Dans le secteur privé, la démarche est identique pour les conventions collectives générales ou sectorielles. Même dans les établissements non régis par une convention, le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale entre les deux sexes est de prime abord une réalité au Bénin.

Au Togo, si le principe connaît une application, il existe officiellement encore quelques entorses notamment dans l'administration publique. Tel est le cas des agents auxiliaires de la fonction publique qui sont moins rémunérés que les fonctionnaires alors que les deux catégories d'agents exercent le même travail dans les mêmes conditions.

Dans le secteur privé, le principe connaît une meilleure application comme le montre, par exemple, l'étude menée sur la zone franche du Togo qui affirme qu'il n'existe « aucune distinction entre les femmes et les hommes (...) en ce qui concerne les rémunérations. La grille de salaires est unique et la même pour tous. Les travailleurs de cette zone sont rémunérés suivant leur niveau de formation, leur qualification professionnelle, et en fonction des postes qu'ils occupent au sein de l'entreprise. La convention n°100 sur l'égalité de rémunération n'est nullement violée a constaté l'équipe d'étude ».⁷²

En conclusion, les normes fondamentales de l'OIT relatives aux libertés individuelles sont diversement appliquées entre elles et entre les deux pays. Les conventions n°29 et 105 sont effectives voire efficaces au Bénin mais sont ineffectives au Togo. Les conventions n°138 et 182 connaissent une application satisfaisante dans les économies formelles au Bénin comme au Togo ; mais sont ineffectives dans les économies informelles des deux pays. Enfin, les conventions n°100 et 111 connaissent une effectivité relative dans ces pays.

Paragraphe deuxième :

De l'effectivité/ efficacité des normes fondamentales de l'OIT relatives aux libertés collectives

De par ses fonctions le syndicat est un instrument important pour l'équilibre de l'entreprise. Il assure la défense des intérêts professionnels, matériels et moraux des travailleurs et contribue ainsi à l'amélioration de

⁷² Dickliwé Mabalo, Yao Nuakey, op cit p. 28.

⁷³ Prisca Gbênanmin Lidwine TOSSA, op cit, p. 46.

leurs conditions de travail et de vie.⁷³ A l'instar du travail, le syndicalisme est «*un prisme à travers lequel est appréciée la performance de l'économie*»⁷⁴ et celle de l'entreprise. Ceci justifie la «vigilance» qu'observent les partenaires sociaux autour de la mise en œuvre du principe de la liberté syndicale et celui de la protection du droit syndical (objet de la convention n°87) d'une part, ainsi que celui du droit d'organisation et de la négociation collective (objet de la convention n°98) d'autre part.

La convention n°87 exige que les travailleurs et les employeurs aient, le droit, sans distinction aucune et sans autorisation préalable, de se constituer librement en organisations, le droit pour chacun d'y adhérer librement et le droit de gérer celles-ci par des responsables de leur choix, en vue de la défense de leurs intérêts professionnels. Cette convention garantit le libre exercice du droit syndical. Les organisations des travailleurs et des employeurs ont le droit d'appartenir à des fédérations et à des confédérations nationales et internationales. Elle interdit également la suspension et la dissolution des organisations des travailleurs et des employeurs par décision administrative.

La convention n°98 complète judicieusement la convention 87. Elle interdit la discrimination antisyndicale définie comme tout acte ou toute distinction, toute préférence ou toute exclusion fondée sur l'appartenance ou l'activité syndicale. Elle garantit la séparation des organisations des employeurs et des travailleurs et la non-ingérence des uns dans les activités des autres. Ceci permet surtout d'éviter la domination, le financement ou le contrôle des organisations des travailleurs par celles des employeurs. Elle encourage la négociation collective, c'est-à-dire la négociation pour la réconciliation et la pacification sociale dans l'entreprise. Elle favorise le développement de l'entreprise et l'amélioration des droits des travailleurs.

Ces passages résument les objectifs assignés à ces conventions par l'OIT. La question de leur effectivité/efficacité sur le terrain béninois et togolais revient à mesurer le degré d'appropriation des buts visés par chacune de ces conventions n°87 (A) et n°98 (B).

**A) *L'effectivité/efficacité de la convention n°87 :
un but atteint au Bénin, mais partiellement atteint au Togo***

L'effectivité/ l'efficacité de cette norme sera appréciée au regard de ses objectifs à savoir, la liberté de constitution des organisations syndicales et d'adhésion des travailleurs (a), la liberté de gestion (b) et celle de revendication (c) au niveau des deux pays.

⁷⁴ BIT, *Réduire le déficit du travail décent, un défi mondial*, Genève, 2001, p. 5.

a) L'effectivité de la liberté de constitution des syndicats et d'adhésion des travailleurs : un but réalisé au Bénin, mais partiellement atteint au Togo

Un objectif atteint au Bénin : depuis l'avènement de la démocratie en 1990 au Bénin, tout porte à croire que l'application du principe de la liberté syndicale et du droit syndical notamment la liberté de constitution et d'adhésion des travailleurs est une réalité. On continue d'assister en matière de liberté de constitution à une floraison d'organisations syndicales. On dénombrait déjà en 2001, environ 231 syndicats de base⁷⁵ regroupés dans sept (7) centrales ou confédérations syndicales.⁷⁶ En 2005, le nombre des syndicats de base a atteint 333 comme l'illustre le tableau suivant :

Tableau n°7 : Récapitulatif des fédérations et syndicats de base par centrale (à fin novembre 2005)

N°	Centrales Syndicales ou Confédérations	Fédérations	Syndicats de base
1	UNSTB	-	40
2	CGTB	02	55
3	CSTB	02	70
4	CSA – Bénin	06	98
5	COSI	01	16
6	CSUB	02	35
7	CSPIB	01	19
Total	07	12	333

Source : Secrétariat CSA-BENIN, bourse du travail, Cotonou Bénin.

Remarque : Il existe des organisations syndicales qui ne sont affiliées à aucune centrale ou confédération syndicale qui ne sont pas prises en compte faute de moyens d'investigation. Une huitième centrale⁷⁷ syndicale est créée depuis 2004, et est née de la scission de la centrale dénom-

⁷⁵ Djima Adamou, Israël Gouroubera, *étude et application des conventions n° 87 et 98 de l'OIT relatives à la liberté syndicale et du droit syndical et à la négociation collective et la protection du droit syndical au Bénin*, Mémoire de Maîtrise en droit, Faculté de Droit et de Sciences Politiques, Université d'Abomey-calavi, Bénin, pp. 17.

⁷⁶ UNSTB : Union Nationale des Syndicats des Travailleurs du Bénin
CGTB : Confédération Générale des Travailleurs du Bénin
CSA – Bénin : Confédération des Syndicats Autonomes du Bénin
CSTB : Centrale des Syndicats des Travailleurs du Bénin
COSI : Collectif des Organisations Syndicales Indépendantes
CSUB : Centrale des Syndicats Unis du Bénin
CSPIB : Centrale des Syndicats des Secteurs Privé et Informel du Bénin.

⁷⁷ Léadi Fatolou Kamarou, Nicolas, Djedeme, les difficultés de fonctionnement des organisations syndicales des travailleurs au Bénin : cas des centrales syndicales, mémoire de maîtrise en droit, FADESP, UNIVERSITÉ d'Abomey-calavi, Bénin, année 2005, p. 17.

mée UNSTB.⁷⁸ L'existence des syndicats de base dans les diverses centrales ou fédérations avec la possibilité pour ceux-ci de se désaffilier ainsi que la présence de militants qui peuvent démissionner à tout moment de ces organisations, emportent l'effectivité de la libre adhésion ou du libre retrait que vise cette convention.

Un but partiellement atteint au Togo : Les travailleurs togolais de prime abord jouissent de la liberté de se constituer en organisations syndicales sous une forme de leur choix. L'effectivité de ce droit permet de compter actuellement au Togo de nombreux syndicats de base répartis dans huit centrales ou confédérations syndicales.

De même, les militants syndicaux au sein de ces diverses organisations affiliées à des fédérations ou confédérations, ont le droit de démissionner librement ; les syndicats de base, peuvent également se désaffilier quand ils le voudront.

Tous ces éléments pourraient témoigner de l'effectivité du principe. Mais, comme le témoignent les enquêtes effectuées en 2001, à ce sujet, par le PAMODEC-Togo, « (...) il n'est pas exclu que la création des syndicats soit parfois encouragée ou initiée par les partis politiques. En effet, la naissance des syndicats coïncide assez souvent avec des événements politiques. Les syndicats nés en 1990 à l'amorce du processus démocratique sont souvent considérés comme ayant des affinités avec les partis d'opposition alors que ceux nés en 1992-1993 pourraient aussi être d'initiative gouvernementale en vue de faire face à la grève générale qui avait, à l'époque, paralysé l'Administration». ⁷⁹ La présence d'un tel phénomène enlève toute liberté dans la constitution des syndicats et d'adhésion de leurs membres, liberté qui se transmute en des libertés de façade donc contraire au contenu et à l'esprit de la convention n°87. En outre, tous les travailleurs de la république togolaise, ne peuvent se constituer en syndicat.

Tel est le cas des travailleurs de la zone franche où, « Les dispositions réglementaires relatives au contrat de travail, au salaire, au contrat d'apprentissage (...) prévues par le code du travail s'appliquent aux entreprises bénéficiaires du régime de la zone franche (...) ce texte n'énumère pas les questions relatives à la liberté syndicale. Le régime de l'action syndicale dans la zone franche devrait donc déroger au droit commun ». ⁸⁰ A défaut de se constituer en organisation syndicale, les travailleurs de cette zone se sont constitués en une quelconque association de type unique, ne jouissant d'aucune liberté d'action, de grève encore moins de la personnalité juridique. Une telle pratique est contraire à l'esprit du pluralisme syndical que prône la convention n°87.

⁷⁸ Il s'agit de l'UNSTB-Force Ouvrière.

⁷⁹ Pamodec-Togo, op cit, p. 23.

⁸⁰ ibidem.

**b) L'effectivité de la libre administration des syndicats :
un but atteint au Bénin et partiellement réalisé au Togo**

Un but atteint au Bénin : Au Bénin, les syndicats une fois créés, sont librement gérés par les travailleurs notamment par leurs mandataires qui sont les responsables syndicaux. Ces responsables déterminent librement les activités à mener pour faire rayonner leurs organisations. Ils posent librement des actes de gestion dans les domaines économique, social, culturel et technique ; Ainsi, trouve t-on des syndicats qui créent et gèrent des cantines, des salles de conférence, en principe, au profit des syndiqués ; L'exemple de la CGTB , de la CSA est assez illustratif. Cette effectivité est facilitée par d'autres mesures prises par le gouvernement béninois en vue de favoriser l'exercice effectif de la liberté syndicale. Dans ce sens, a été pris un décret n°98 – 151 du 27 avril 1997 relatif aux modalités de jouissance des heures de liberté des représentants syndicaux dans les entreprises privées et semi-publiques.

Pour corroborer cette liberté, le gouvernement alloue, depuis 1997 une subvention annuelle de deux cent millions de francs (200'000'000 F CFA) aux syndicats pour favoriser leur organisation et leur fonctionnement. Ceci dénote de la volonté des pouvoirs publics de rendre effective l'application de la convention n°87, même s'il est à craindre que l'État utilise «*cette subvention à titre de clientélisme politique ou de moyen de corruption*». ⁸¹ Les responsables syndicaux doivent donc rester vigilants pour éviter de tomber dans un tel piège. Heureusement, la concurrence intersyndicale, le regard vigilant d'une organisation sur l'autre et la crainte de perdre sa notoriété aux yeux du public syndical obligent les dirigeants syndicaux à ne pas faire le jeu de la corruption et du clientélisme du pouvoir politique.

Au niveau des organisations syndicales, il ne serait pas exagéré de dire qu'elles sont assez jalouses de leur indépendance au point même de paralyser, dans une certaine mesure, la collaboration intersyndicale pourtant nécessaire pour la cause de leurs militants. Les organisations syndicales d'employeurs, comme celles des travailleurs ne peuvent s'ingérer dans les affaires les unes des autres. Le pouvoir politique également fait l'effort de se méfier d'une telle ingérence.

On peut retenir que la liberté reconnue aux organisations syndicales de gérer leurs propres affaires est effective voire efficace au Bénin.

Cependant, il existe des comportements d'ineffectivité, mais sous une forme encore virtuelle. En effet, ces faiblesses ne sauraient être prises en

⁸¹ Propos de Monsieur Jean Sourou Agossou, Secrétaire général de la CSUB., in Djima ADAMOÛ, Israël Gouroubera, op cit, p. 26.

compte dans l'analyse de l'effectivité ou de l'efficacité parce qu'elles ne sont que de simples menaces qui n'influencent pas encore le résultat attendu, même si, elles sont à prendre au sérieux. Ainsi, par exemple, l'absence de démocratie au sein des organisations syndicales, avec des dirigeants tout-puissant et inamovibles, des insuffisances dans la gestion économique et financière de ces dirigeants, les problèmes de communication entre les centrales et les syndicats de base ou entre ceux-ci et les syndiqués constituent des dangers potentiels qui pourront faire basculer facilement l'échelle d'effectivité ou d'efficacité. Au Togo, la situation est de nature différente.

Un but partiellement atteint Togo : Dans ce pays, l'administration libre des syndicats est également une réalité au niveau des confédérations syndicales. Mais si on considère que la création de la plupart des syndicats surtout à partir des années 1992 est suscitée par le pouvoir et les partis politiques, on pourrait s'interroger si ceux-ci gèrent librement leurs affaires. En outre, on pourrait se demander aussi si le contexte politique peu démocratisé et les actes d'intimidation du pouvoir et de ses démembrements ne limitent pas la liberté d'action des organisations syndicales quand bien même elles auraient été créées librement. On verra qu'au niveau de la liberté de revendication la situation est plus difficile.

Par ailleurs, des enquêtes effectuées sur le terrain attestent que parfois le financement de certaines organisations syndicales est assuré par des partis politiques ce qui constitue un acte d'ingérence. Ces enquêtes révèlent que « (...) *des dons sont régulièrement et publiquement faits aux syndicats par le pouvoir politique suite aux manifestations de soutien à l'endroit des autorités (...) cette pratique est de nature à compromettre l'indépendance des syndicats (...)* ». ⁸²

Dans une telle situation, l'effectivité de la liberté de revendication serait difficilement envisageable.

c) L'effectivité/ efficacité de la liberté de revendication : un but manqué au Togo, mais atteint au Bénin

Un but manqué au Togo : la liberté de revendication est un attribut de la personnalité juridique que la convention n°87 confère aux organisations syndicales. Elle permet à celles-ci d'œuvrer par tous les moyens légaux pour obtenir la satisfaction de leurs revendications notamment après échec de toutes les voies de négociation. Ces moyens peuvent consister en un déclenchement de mouvement de grève, en de simples marches de protestations, meeting ou «settings» dans le respect de la procédure légale en vigueur dans le pays.

⁸² PAMODEC-TOGO, OP CIT p. 24.

Dans la réalité togolaise, la liberté de revendication est déniée soit directement ou indirectement aux organisations syndicales ; le droit de grève, pourtant reconnu par la constitution du pays est souvent et sévèrement puni et nul n'a le droit de protester contre, sous peine de subir le même sort. C'est ce que révèle ces passages où «*des licenciements sont intervenus à l'encontre des enseignants auxiliaires employés dans l'administration publique à l'occasion des grèves consécutives pour non paiement des arriérés de salaires (...)*». ⁸³

Les délégués syndicaux ne bénéficient d'aucune protection contre les mesures de rétorsion des employeurs.

Dans la zone franche, les travailleurs n'ont pas le droit à une quelconque liberté de revendication (pas de grève, pas de protestations contre les employeurs) ; c'est une société d'administration de la zone franche (SAZOF), créée par un décret d'application portant statut de cette zone, qui est compétente pour régler tout litige. ⁸⁴

Les quelques manifestations d'organisations syndicales sont tôt taxées d'être organisées par des partisans de l'opposition et réprimées parfois violemment. Il en est autrement quand celles-ci sont organisées pour soutenir le pouvoir en place. Dans ce dernier cas, les organisateurs sont récompensés parfois publiquement.

En tout état de cause, la situation politique houleuse observée sur le terrain depuis quelques années ne milite guère au respect des libertés syndicales. Cependant la situation est totalement différente au Bénin.

L'effectivité de la liberté de revendiquer, un but atteint au Bénin : au Bénin, la liberté de revendiquer est chose effective. Les organisations syndicales de travailleurs y font recours soit pour consolider des droits acquis menacés soit pour conquérir de nouveaux droits. Les moyens souvent utilisés sont les grèves à titre principal, les marches de protestation, les meetings et settings etc., mais généralement dans le respect des exigences légales en vigueur au Bénin.

«*L'effectivité du droit de grève se traduit par les multiples mouvements d'arrêt de travail observés par les organisations syndicales. Ainsi par exemple, de 1999 à 2000, on a pu enregistrer au niveau de l'UNSTB cinq (5) mouvements de grève et quatre (4) au niveau de la CSA – Bénin*». ⁸⁵ Il en est de même pour la CSTB et la CGTB ainsi que de certaines fédérations telles que la fédération des syndicats des travailleurs des finances. Ces chiffres peuvent être portés au double entre l'an 2003 et 2005. Les

⁸³ PAMODEC-TOGO, op cit, p. 25.

⁸⁴ Dickliwé Mabalo, Yao Nuakey, op cit p. 32.

⁸⁵ Djima Adamou, Israël Gouroubera, op cit, p. 26.

marches et les settings sont légions pour faire surtout pression sur Gouvernement lors des préparatifs du budget de l'Etat afin que l'incidence financière des revendications soit prise en compte.

Il existe quelques réticences parfois de la part des employeurs ou des autorités publiques qui tentent d'étouffer dans l'œuf des mouvements de protestation des travailleurs. Ces cas qui en réalité constituent l'exception ne font pas échec à l'effectivité/l'efficacité de la liberté syndicale au Bénin.

Au niveau de l'application de la convention n°98, la situation reste identique au niveau de chaque pays car, de la fiabilité du respect de la liberté syndicale et du droit syndical dépend l'effectivité du droit de négociation collective.

B) *Le droit d'organisation et de négociation collective : un droit respecté au Bénin mais bafoué au Togo*

Le droit d'organisation et de négociation collective, il faut le rappeler, vient compléter celui de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical.

Le droit d'organisation peut être conçu comme la faculté reconnue aux employeurs et aux travailleurs de s'associer pour la gestion et la défense de leurs intérêts professionnels.

La négociation collective est *«l'ensemble des discussions entre les représentants des employeurs ou des organisations professionnelles d'une part et des syndicats de salariés d'autre part, en vue de conclure une convention collective»*.⁸⁶

On peut retenir de cette définition que le but ultime de la négociation collective est de parvenir à la conclusion d'une convention collective qui est un *«accord conclu entre d'une part, un employeur ou un groupement d'employeurs et d'autre part, une ou plusieurs organisations syndicales de salariés... en vue de déterminer l'ensemble des conditions d'emploi et de travail des salariés et de leurs garanties sociales»*.⁸⁷

Dans l'administration publique où les fonctionnaires sont dans une position statutaire et réglementaire, la pratique des négociations collectives consiste en des accords avec celle-ci qui aboutissent à des statuts particuliers fixant les conditions spécifiques de travail à chaque corps. L'effectivité/efficacité du droit d'organisation et de négociation collective est abordée ici sous deux aspects à savoir, celle de l'interdiction de la dis-

⁸⁶ Raymond Guillien et Jean Vincent, *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 1985, voir négociation collective.

⁸⁷ Raymond Guillien et Jean Vincent, *lexique des termes juridiques*, voir convention collective.

crimination antisyndicale (a) et celle de la négociation collective (b) ; les autres aspects étant déjà abordés dans la rubrique de la liberté syndicale.

a) L'interdiction de la discrimination antisyndicale au Bénin et au Togo

Un droit respecté au Bénin : Que ce soit à l'embauche ou en cours d'emploi, la discrimination syndicale aussi bien dans le secteur public que privé, n'est plus monnaie courante. Cependant, dans les entreprises où plusieurs organisations syndicales existent, il semblerait que certains employeurs violent la règle. Mais à notre avis, ces cas relèveraient plus de la suspicion car, les présumés victimes n'en rapportent jamais la preuve et n'utilisent aucune voie de recours pour rentrer dans leurs droits.

Le plus important à retenir est qu'il existe certes, des tentatives provenant aussi bien des employeurs que du pouvoir politique. Mais elles sont vite dénoncées et vite abandonnées.

Un droit non respecté au Togo : l'interdiction de la discrimination antisyndicale n'est pas respectée au Togo à cause de la forte politisation du monde syndical comme le signale ce rapport d'enquêtes. En effet, «*il faut regretter la grande promiscuité entre le syndicalisme et la politique. Toute activité syndicale est dès lors suspecte. Alors que certains syndicats sont accusés à tort ou à raison d'être à la solde des partis de l'opposition qui les manipulent, les manifestations de soutien des autres au régime, sont vues avec mépris et considérées comme contraire à l'éthique syndicale. Il n'est pas rare que le syndicalisme soit une occasion d'ascension sociale ou politique. Cette collusion entre la politique et le syndicalisme se révèle néfaste à l'activité syndicale. Parfois, ce sont les syndicats eux-mêmes qui se neutralisent mutuellement*». ⁸⁸ Un tel phénomène est une négation des dispositions de la convention n°98 ne peut qu'être source de discrimination syndicale pour soit opérer un recrutement soit accorder des avantages à un travailleur en fonction de son appartenance syndicale.

b) Le droit de négociation collective : un droit effectif au Bénin et ineffectif au Togo

L'effectivité de la négociation collective au Bénin : le droit d'organisation et de négociation collective est une réalité au Bénin en dépit de quelques insuffisances. En effet, depuis l'avènement de la démocratie libérale avec l'un de ses corollaires, le pluralisme syndical, on assiste à une dynamique dans le monde du travail. Cette dynamique est l'effet des concertations sans cesse entre organisations d'employeurs et de travailleurs ou entre celles-ci et le gouvernement et/ou avec les autres institu-

⁸⁸ Pamodec-Togo, op cit p. 75.

tions de la société civile. Ce dialogue a abouti, entre autres, à la signature de 26 conventions collectives sectorielles et accords d'établissement entre 1990 et 2005.⁸⁹

En outre, la présence des organisations syndicales au sein de nombreuses structures telles que le conseil national du travail, le conseil économique et social de même que les occasions qui leur sont offertes pour exprimer leurs opinions sur tel ou tel projet de loi avant son vote par le parlement témoignent de l'efficacité du dialogue social au Bénin.

Il existe cependant quelques insuffisances liées au manque de formation en matière de stratégies et de techniques de communication interpersonnelles pour l'ensemble des partenaires sociaux en l'occurrence les responsables syndicaux, le manque d'ouverture d'esprit et de sérénité lors des négociations. Mais ces lacunes n'entament nullement l'effectivité de la négociation collective au Bénin. En effet, à force de se retrouver plusieurs fois autour d'une même table de négociation et pour le même différends, les partenaires sociaux parviennent toujours à un consensus.

L'ineffectivité du droit de négociation collective au Togo : la mise en œuvre de la convention n°98 de l'OIT continue de piétiner pour le moment au Togo. Le climat de forte suspicion politique qui règne dans ce pays en est la cause. Aussi, la prépondérance du pouvoir exécutif sur les autres institutions du pays complique-t-elle la situation. Sinon, comment comprendre que le caractère représentatif des syndicats soit décidé par le Ministre du travail, même si cette décision est susceptible d'un recours devant le tribunal administratif ?⁹⁰ Une telle ingérence d'un membre du gouvernement est suffisante pour faire échec à l'application de la convention. En outre, il faut souligner l'absence d'un cadre formel de négociation ainsi que le manque de formation des dirigeants syndicaux qui ont une faible capacité de négociation.⁹¹ Dans ces conditions la complicité entre les partis politiques et les syndicats, associée à l'ineffectivité des textes devant déterminer la représentativité des syndicats ne peuvent que laisser libre cours au gouvernement de discuter avec qui il veut.

Dans la zone dite franche, la violation est également grave comme l'indique une étude sur le dialogue social dans ce pays, « *En apparence, le dialogue social est le mode privilégié de règlement des différends au sein des entreprises admises au statut de la zone franche. En réalité, les employeurs sont peu enclins à négocier, tant il n'existe aucun mécanisme de contrôle et de coercition sur ces entreprises ; de surcroît, les différends prud'homaux mettant en cause ces entreprises ne sont pas connus du tribunal du travail.* »⁹²

⁸⁹ Direction Générale du Travail, Cotonou, Bénin, inédit.

⁹⁰ Pamodec-Togo, op cit p. 24.

⁹¹ ibidem.

En somme, on peut retenir qu'au Togo, «*le pire ennemi du dialogue social est l'immobilisme. Pendant longtemps, les institutions du tripartisme et du dialogue social sont tombées dans la léthargie. Cette situation a été désastreuse (...) Elle a jeté des suspicions sur la volonté de chaque acteur de ce dialogue (dont il faut lever) certains obstacles dont :*

- *le manque de volonté des pouvoirs publics ;*
- *la politisation réelle ou supposée de certains syndicats».*⁹³

En conclusion, les normes internationales fondamentales au travail relatives aux libertés collectives sont, dans leur mise en œuvre, plus effectives au Bénin qu'au Togo.

Mais l'effectivité des principes et droits fondamentaux au travail, dépend dans une certaine mesure, de celle des normes dites prioritaires.

SECTION II

La réception sociale des normes internationales prioritaires du travail au Bénin et au Togo

L'étude comparative des normes internationales fondamentales et celles prioritaires est d'une utilité certaine. En effet, peut-on s'attendre à une efficacité des normes internationales du travail dans leur ensemble sans une efficacité de celles dites prioritaires que sont les conventions relatives à la politique de l'emploi (convention n°122), à l'inspection du travail (conventions n°81 et 129) et aux consultations tripartites (convention n°144) ?

Peut-on évoquer par exemple le principe de la liberté syndicale ou celui de la non discrimination en matière d'emploi sans que le citoyen ait eu préalablement l'occasion de faire valoir son droit au travail ? De même, quel résultat peut-on attendre des principes de l'interdiction du travail forcé ou du travail des enfants s'il n'existe pas un minimum de surveillance ou de contrôle du respect des normes dans les entreprises ?

Le respect des normes fondamentales au travail ne peut se réaliser par lui-même ; il suppose un préalable à satisfaire : la création des emplois objet de la norme n°122 (paragraphe 1er).

⁹² Tchessa ABI, le dialogue social au Togo, étude nationale, BIT, Prodiat, Dakar, p. 31.

⁹³ Tchessa ABI, op cit, p. 17.

L'obtention de l'emploi ne suffit pas il faut qu'il soit exercé dans des conditions minimales respectant la dignité humaine ; le contrat de travail étant un contrat des rapports de force déséquilibrés il faut un minimum de contrôle et de moyens pendant son exécution, c'est l'objet des conventions n°81 et 129 (2ème paragraphe). Mais loin de jouer un rôle de gendarme, le droit international du travail a pour vocation de se faire mieux appliquer dans un cadre où règne le dialogue tripartite qui permet son adaptation au contexte endogène ; c'est l'objet de la convention n°144 (3ème paragraphe).

***Paragraphe premier :
un préalable nécessaire à l'effectivité des normes fondamentales au travail : la politique de l'emploi***

L'OIT en adoptant la convention n°122 s'est rendu compte, à juste titre, qu'il ne servirait à rien de continuer à produire des normes en présence de déficit chronique de l'offre par rapport à la demande du marché de l'emploi. Le recours à cette norme vise donc à inciter les États membres à la formulation et à l'application d'une politique de plein emploi. Comme l'énonce son article 1er alinéa 1er «*En vue de stimuler la croissance et le développement économiques, d'élever les niveau de vie, de répondre aux besoins de main-d'œuvre et de résoudre le problème du chômage et du sous-emploi, tout membre formulera et appliquera, comme un objectif essentiel, une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi (...)*». Les préoccupations du droit au travail, de la liberté du travail, et du profil de formation sont aussi prises en compte comme le révèle l'alinéa 2 a) et c) du même article : «*ladite politique devra garantir :*

- *qu'il y aura du travail pour toutes les personnes disponibles et en quête de travail ;*
- *qu'il y aura libre choix de l'emploi et que chaque travailleur aura toutes possibilités d'acquérir les qualifications nécessaires pour occuper un emploi qui lui convienne et d'utiliser, dans cet emploi ses qualifications ainsi que ses dons quels que soient sa race, sa couleur, son sexe».*

En effet, le droit au travail est un des droits de la personne humaine. Ces droits sont «*inhérents à la nature humaine et donc antérieurs et supérieurs à l'Etat et que celui-ci doit respecter non seulement dans l'ordre des buts, mais aussi, dans l'ordre des moyens*». ⁹⁴ Ce sont des «*prérogatives reconnues aux hommes en leur seule qualité d'être humain, découlant de la nature humaine et non d'une création par le droit positif*». ⁹⁵ Le droit au travail comme ceux de la deuxième génération se présentent comme des droits de créance. Ils «*sont fondés sur des pouvoirs d'exiger, car ils permet-*

tent aux individus de réclamer des prestations à l'Etat. Leur exercice est subordonné à l'organisation des services publics par l'Etat et même à la création d'unité de production (...)»⁹⁶ contrairement aux droits civils et politiques qui sont des droits de protection contre l'Etat.

La jouissance du droit au travail dépend donc de la volonté politique de l'Etat qui, au-delà de la simple réglementation, doit offrir les institutions adéquates pour leur satisfaction. Et c'est là toute la pertinence de la convention n°122 de l'OIT.

L'emploi apparaît non seulement comme le facteur essentiel de satisfaction des besoins de l'individu, mais aussi comme le vecteur de la stratégie du développement d'une nation. Pour y parvenir, il faut une politique qui suppose une prévision à travers un ensemble coordonné de mesures, de programmes, de moyens et de structures destinées à contribuer à la réalisation des objectifs économiques, sociaux et culturels en intervenant sur les variables économiques et culturelles.

Le problème de l'emploi en Afrique en général, au Bénin (A) et au Togo (B) en particulier est, peut-être à des degrés divers, au centre des préoccupations tant des gouvernants que des gouvernés ; ce qui pose le problème de son effectivité.

A) La politique de l'emploi au Bénin : une effectivité qui balbutie

Lato sensu, l'emploi suppose l'ensemble des activités économiques d'une société c'est-à-dire tout ce qui touche à la façon dont les gens gagnent leur vie, mais aussi aux relations sociales et aux règles de comportement qui forment le cadre du processus économique.

L'emploi recouvre trois dimensions : la contribution à la production, la source de revenu et la considération sociale retirée de l'activité.

L'emploi est un moyen d'expression des droits de l'homme en général et d'exercice de la liberté du travail en particulier. Il n'est donc pas normal que des citoyens d'un pays soient au chômage, c'est-à-dire dans une situation d'oisiveté ou d'inactivité alors qu'ils sont disposés à travailler. Cette situation est de nature à étouffer le droit au travail et dénote du peu d'importance accordée à la convention n°122 qui n'est même pas ratifiée malgré les nombreuses revendications des citoyens béninois.

⁹⁴ Raymond Guillien et Jean Vincent, *lexique de termes juridiques*, 6e édition, Paris, Dalloz, 1985.

⁹⁵ Ch. D. et Y. D. *Lexique de termes politiques*, 2e édition, Paris, Dalloz, 1978.

⁹⁶ Koffi N. Hadzi, op cit cours de droit de l'homme et développement, Chaire UNESCO des droits de la personne, UAC, Cotonou, Bénin, 1999.

Si on considère que toute politique doit être élaborée et présentée sous la forme d'un document de plan d'action cohérent, on serait tenté d'affirmer que le Bénin n'a jamais connu une politique en matière d'emploi. En effet, les différentes actions menées dans le domaine de l'emploi depuis les indépendances à nos jours se caractérisent par l'absence d'un plan perceptible de développement accompagné d'un programme à long terme de mobilisation des ressources humaines. Or, la mise en place d'un tel plan exige une réflexion d'ensemble sur l'orientation de l'économie sur une longue durée. Et c'est seulement à partir des perspectives à long terme qu'on en vient à des programmations des objectifs à court et moyen terme.

Mais malheureusement, ce n'est pas le cas au Bénin où on a souvent élaboré des plans de développement économique et social au mépris de cette réalité.

Certes, l'État béninois n'est pas resté indifférent à la crise de l'emploi qui secoue le pays et qui s'est accentuée depuis plus d'une vingtaine d'années. Il a mis en place des structures d'organisation et de développement du marché de l'emploi qui accusent assez de faiblesses.

A titre illustratif, on distingue d'abord les structures administratives qui contribuent, par leurs activités, à la promotion de l'emploi. On peut citer entre autres, l'Observatoire de l'Emploi et de la Formation (O.E.F), la Coordination nationale des Initiatives et Projets d'Emplois Nouveaux (C.I.P.E.N), la Direction du Développement Professionnel (D.D.P). Toutes ces structures relèvent du seul Ministère du Plan. D'autres structures administratives telles que la Direction de l'emploi et la Direction du travail relèvent du Ministère du travail. Comme on le constate, il y a un éparpillement des structures chargées des questions relatives à l'emploi qui n'est pas de nature à les rendre efficace. En outre, on observe un conflit d'attributions en leur sein.

On distingue ensuite, les structures d'insertion et de réinsertion chargées de soutenir les initiatives de promotion de l'emploi, de formation des jeunes à l'entrepreneuriat. Ce sont, par exemple, le Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi (F.S.N.E), le Fonds d'Investissement pour les Jeunes (F.I.J), l'Agence de Gestion de la Dimension Sociale du Développement (A.G.D.S.D). A ce niveau également, il existe des conflits d'attributions aussi bien intra organisationnels qu'inter organisationnels.

Actuellement, on s'accorde à reconnaître que dans l'ensemble, ces institutions de promotion de l'emploi sont peu fonctionnelles en raison de leur multiplicité, et paradoxalement de leur unicité de rôle. Il y a donc une dispersion des ressources financières et matérielles de l'État voire une dispersion des énergies et des compétences. Il convient de noter que ces ins-

titutions manquent de coordination malgré la création d'un Ministère de promotion de l'emploi. Il est nécessaire de pallier ce dysfonctionnement en retirant aux autres ministères, les structures chargées de la promotion de l'emploi.

Enfin, la raison fondamentale des faiblesses constatées au niveau de ces structures demeure l'absence d'une politique de l'emploi au Bénin. Une telle politique reste la condition essentielle pour l'effectivité du droit au travail, lequel donne un sens et une existence aux normes internationales du travail. Récemment en 2003, le Bénin a adopté un document de politique d'emploi dont la mise en œuvre piétine.

Dans son Chapitre III point 4, ce document affirme que la politique nationale de l'emploi dans son contenu et dans sa mise en œuvre assure :

- *«le respect du droit au travail pour tous les citoyens conformément à la Constitution (béninoise);*
- *la responsabilisation du citoyen face aux problèmes de l'emploi et l'organisation de la solidarité nationale par une répartition équitable du revenu national;*
- *le droit au plein épanouissement des citoyens dans les dimensions matérielles, temporelles et intellectuelles ; le respect des normes contenues dans les Conventions de base de l'OIT sur le travail ;*
- *l'intégration à la lutte pour la réduction de la pauvreté et pour une croissance et un développement économique durable ;*
- *la concertation permanente entre les principaux acteurs (gouvernement, patronat, représentants des travailleurs) et la prise en compte de leurs intérêts».*

Le plus important à retenir est que sur une population de 2.830.000 habitants en âge de travailler en 2002, le taux de chômage 0,70%.⁹⁷ Ce taux a atteint 5,5% notamment dans les grandes villes⁹⁸ du Bénin en 2005. De cette population active en âge de travailler, 95% travaillent dans l'économie informelle⁹⁹ qui est un secteur mal maîtrisé, dont les emplois sont précaires et incontrôlables par l'Etat. Ce dernier utilise lui-même 2,6%¹⁰⁰ et le secteur privé 2,4%¹⁰¹. Ces résultats sont parfaitement contraires aux objectifs de relance de l'économie à travers le programme d'ajustement structurel(PAS) mis en place depuis 16 ans dont le slogan demeure : *« promouvoir l'économie par la relance du secteur privé au Bénin».*

⁹⁷ Institut de la statistique et de l'analyse économique, Cotonou Bénin, voir recensement général de la population de février 2002.

⁹⁸ *ibidem.*

⁹⁹ *ibidem.*

¹⁰⁰ *ibidem.*

¹⁰¹ *ibidem.*

De ce qui précède, on peut dire que les politiques de l'emploi n'ont pas atteint leur but au Bénin. Mais les échecs de ces politiques trouvent leurs fondements dans des causes profondes comme par exemple les lacunes au niveau du système éducatif.

B) La politique de l'emploi au Togo : une effectivité également balbutiante

Au Togo, le gouvernement exerce des prérogatives de puissance publique, définit et conduit la politique économique et sociale de la nation. En conférant, à juste titre, cette mission au gouvernement, le constituant togolais a voulu lui donner le pouvoir et les moyens de satisfaire les besoins essentiels des populations dont le droit au travail (garanti par la constitution en son article 37) et qui ne peut être effectif sans une bonne politique économique et sociale. En effet, l'effectivité de cette politique dépendra de celle de la politique de l'emploi qui suppose, outre la volonté, une stratégie en fonction de ses spécificités, des structures ainsi que des moyens pour leur fonctionnement.

Au Togo, c'est le décret n°94-060/PR du 14 septembre 1994, portant attributions et organisation du ministère de l'emploi, du travail, de la fonction publique, et des affaires sociales qui donne compétence à la direction nationale de l'emploi pour s'occuper de cette question à titre principale. Cette direction a pour, entre autres, missions de :

- *réaliser et coordonner des études et des recherches relatives au marché du travail ;*
- *promouvoir l'emploi et de lutter contre le chômage ;*
- *prospector les emplois disponibles et de développer les relations en entreprises ;*
- *traiter toutes questions relatives à l'utilisation de la répartition de la main d'œuvre ;*
- *etc. (article 26 du décret).*

Malheureusement, le ministère ayant à charge cette direction, d'après nos investigations, n'a pas une politique pouvant lui servir de boussole en la matière. Dans ces conditions, les efforts déployés ça et là pour promouvoir l'emploi ne peuvent que donner des résultats insignifiants. De même, il serait difficile de convaincre les partenaires au développement à orienter leurs actions dans tels ou tels domaines.

Le Togo, à l'instar du Bénin, n'a pas ratifié la convention n°122 relative à la politique de l'emploi ; juridiquement donc, il n'a pas d'obligation vis-à-vis de l'OIT en la matière. Mais malgré la non ratification, les gouvernants ont l'obligation de respecter la constitution qui prescrit le droit à l'emploi que l'État doit s'efforcer de réaliser progressivement. Or, ceci ne peut être possible que par le respect de cette convention.

En outre, la paix et la cohésion sociale que prescrit la même constitution ne peut trouver son point d'encrage que dans la satisfaction du droit au travail qui passe par une politique cohérente de l'emploi. Enfin la non ratification de la convention n°122 par les pays africains en général, le Bénin et le Togo en particulier, n'est qu'une fuite en avant qui les insécurise davantage d'autant que la jeunesse et les populations exigeront toujours la satisfaction de ce droit. Il serait mieux que les gouvernants en prennent conscience en ratifiant cette convention et se mettent au travail.

Paragraphe deuxième :
L'effectivité des normes protectrices du droit international du travail :
les conventions relatives à l'inspection du travail

Le problème de l'effectivité/efficacité a toujours préoccupé l'OIT. L'adoption des conventions n°81 et 129 relatives à l'inspection du travail, vient confirmer ce souci. En effet, selon la convention n°81, les tâches essentielles de l'inspection du travail se décomposent en trois fonctions à savoir :

- *la fonction de contrôle de l'application des lois et règlements, au sein des entreprises ;*
- *la fonction d'information et de conseil aux travailleurs et employeurs en vue de l'application correcte des dispositions légales et réglementaires ;*
- *la fonction de signaler aux autorités compétentes des déficiences et abus qui ne sont pas couverts par les textes en vigueur et suggérer les améliorations à y apporter.*

L'inspection du travail joue donc le rôle fondamental de surveillance en matière de mise en œuvre des lois sociales en milieu de travail. Les valeurs prônées par ces conventions sont capitales car, aucune législation sociale, aussi développée soit-elle, ne peut exister longtemps sans un système efficace d'inspection du travail. En cela, les normes n°81 et 129 sont des «normes-condition», c'est-à-dire que l'effectivité de la quasi-totalité du droit international du travail dépendra du respect de ces conventions.

Partout où l'inspection du travail fonctionne mal on constate, le plus souvent, une violation des normes en matière sociale. La raison se trouve simplement dans la logique de l'entreprise capitaliste qui cherche à maximiser le profit toutes les fois qu'elle trouve une brèche à exploiter. Il faut donc au-delà de la surveillance, la vigilance des inspecteurs du travail dans leur travail de contrôle.

L'effectivité de ces conventions suppose pour chaque État, la mise en place des moyens de fonctionnement (A) pour que les services d'inspection du travail accomplissent normalement leur mission (B).

A) *L'effectivité des moyens de fonctionnement des services d'inspection du Travail au Bénin et au Togo : un but encore recherché*

Les services béninois et togolais de l'inspection du travail sont les parents pauvres de leurs Etats. A tort ou à raison, les gouvernants ne veulent y investir parce qu'ils ne sont pas des services qui produisent de «l'argent frais» pouvant alimenter directement leurs trésors publics. Le Bénin comme le Togo ne mesurent pas toute l'importance des services d'inspection du travail. Sinon, comment comprendre que le 1er ait attendu 56 ans après l'adoption de la convention n°81 avant de la ratifier et que le second l'ait purement et simplement rangé dans les tiroirs ? La non ratification est une couverture pour se prémunir contre la procédure de contrôle de l'OIT ; et si l'on se réfère à la situation de démocratie qui prévaut au Togo depuis plusieurs décennies, cela ne surprend guère. Même le Bénin qui a ratifié ladite convention en 2003 seulement, ne fait pas évoluer, outre mesure, la situation en la matière.

Au Bénin comme au Togo, «*c'est un lieu commun de constater la pauvreté de cet important corps administratif. Trop peu nombreux, avec les moyens matériels (locaux, documentations etc.) notoirement insuffisants, ils doivent faire face à un nombre accru de contrôles et à des missions forts diversifiées*». ¹⁰² Une telle affirmation demeure d'actualité dans les deux pays.

Au Bénin, le nombre de service d'inspection du travail reste largement insuffisant par rapport à la diversité des activités que mènent ces services ; l'effectif minime existant est confronté à d'énormes difficultés. Il n'existe que six directions départementales d'inspection du travail coiffées par une Direction Générale. Selon des enquêtes menées récemment en 2005 par Mme Yasmina D. Zinsou, inspectrice du travail encore en activité, l'ensemble des directions disposent d'un personnel technique évalué à 54 agents répartis comme suit : 16 Administrateurs du Travail, 24 Inspecteurs du Travail et 14 Contrôleurs du Travail. ¹⁰³ De la même source, les caractéristiques concernant l'effectif, l'âge, le sexe, le titre, la date d'admission à la retraite et la formation initiale des Inspecteurs du Travail se présentent comme suit dans les tableaux et graphiques ci-dessous :

¹⁰² Jean-Claude Javillier, *Ambivalence, effectivité et adéquation du droit pénal du travail : quelques réflexions en guise d'introduction, droit social*, 1975, n° 7-8, 384.

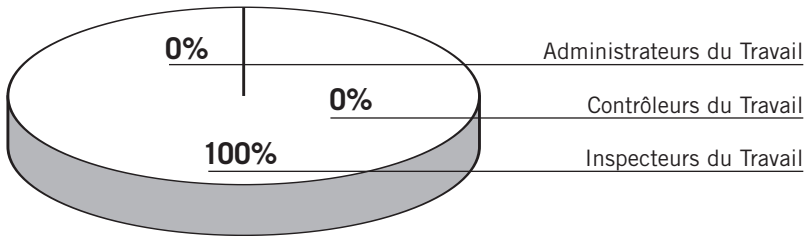
¹⁰³ Yasmina Doris Zinsou, *Le respect de la réglementation en matière de santé et de la sécurité au travail au sein des entreprises, mémoire de fin de formation en master, management et gestion des ressources humaines*, Institut Polytechnique le Citoyen, Cotonou, 2005 p. 29.

Tableau n°8 : Caractéristiques liées à l'âge, au sexe, au titre, et à la durée d'admission à la retraite

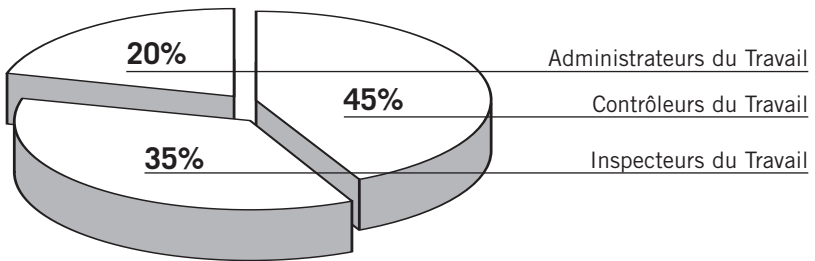
Sexe	Tranche d'âge	Contrôleurs du travail	Inspecteurs du travail	Administrateurs du travail
Féminin	23-39	-	2	-
	40 et plus	4	1	2
Masculin	23-39	-	9	-
	40 et plus	5	6	2
Effectif TOTAL		9	18	4

Source : Yasmina Doris Zinsou¹⁰⁴

Pourcentage d'agents ayant entre 23 et 39 ans



Pourcentage d'agents ayant 40 ans et plus

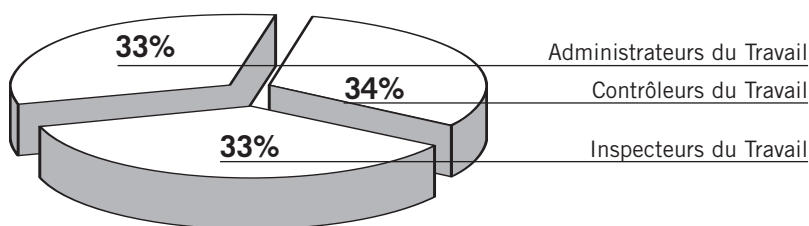


Admission à la retraite	Contrôleurs du travail	Inspecteurs du travail	Administrateurs du travail
2 à 9 ans	8	6	3
10 à 19 ans	1	1	1
20 ans et plus	-	11	-

Source : Yasmina Doris Zinsou

¹⁰⁴ ibidem.

Pourcentage d'agents allant en retraite dans un délai de 10 à 19 ans



Des résultats d'enquêtes, analyse l'auteur, «deux moyennes d'âge se dessinent : celle de 27 ans et celle de 47 ans, soit un écart de vingt années. Cet écart est certes dû au gèle du recrutement de fonctionnaires dans la Fonction Publique pendant plus d'une décennie, mais également au manque d'une politique de formation du personnel. Deux grandes générations se côtoient (...) sans une génération intermédiaire. Il n'existe aucun Administrateur du Travail ni Contrôleur du Travail au niveau de la première moyenne d'âge. De plus, les agents de la seconde moyenne d'âge sont plus nombreux que les premiers et seront admis à la retraite dans un délai maximal de neuf ans. En effet, près de 7 agents sur 10 ont un âge supérieur ou égal à 40 ans. En sus de cela, seuls cinquante quatre agents techniques couvrent 12 départements. Ce qui est très insuffisant comme effectif.

Ce qui signifie que non seulement l'effectif est vieillissant, mais encore que les Inspections du Travail seront vidées de tous leurs Administrateurs du Travail et Contrôleurs du Travail d'ici neuf ans si aucun recyclage, aucun recrutement, ni aucune spécialisation n'est fait au niveau des jeunes. Or, seuls les Inspecteurs du Travail de la deuxième tranche d'âge ont bénéficié d'un recyclage. En ce qui concerne les recrutements, ils sont trop faibles pour la masse de travail à abattre par les Inspecteurs du Travail. Par ailleurs, une politique de spécialisation semble ne pas être prévue, raison pour laquelle quelques uns des jeunes se battent pour se former à leurs propres frais (...).¹⁰⁵

En outre, l'insuffisance des moyens de travail (les locaux, les mobiliers, le matériel roulant etc.) vient compliquer la situation. Malgré l'appui du BIT ces dernières années, on assiste à une légère amélioration tant le fossé était grand avant l'assistance de cette institution. C'est ce que confirme la déclaration suivante «Les Inspecteurs du Travail (...) sont logés dans des bâtiments vétustes, exigus et mal éclairés. De plus, le mobilier de bureau est inapproprié et les outils de travail sont rarement fournis. Le matériel informatique est quasiment inexistant et l'ensemble des rédactions se fait de façon manuscrite. Toutefois, la Direction Générale du Travail a commencé à fournir des efforts dans ce sens par le démarrage des travaux

¹⁰⁵ Yasmina Doris Zinsou, op cit pp. 39-40.

d'extension de son bâtiment et la dotation d'ordinateur à certains services». ¹⁰⁶ Au regard de ce tableau, on peut retenir que le Bénin est toujours à la recherche d'une optimisation des moyens de fonctionnement de ses services d'inspection du travail.

Au Togo, la situation est semblable. Le nombre de services d'inspection du travail est également insuffisant ; il existe «*une inspection du travail dans chaque arrondissement de Lomé et des inspections régionales à l'intérieur du pays*»¹⁰⁷, l'ensemble coordonné par une inspection principale à Lomé.¹⁰⁸ Au total, il existe huit inspections du travail dont cinq régionales et trois dans la capitale à Lomé. Ces services sont animés par un personnel technique composé de cinq administrateurs du travail, dix inspecteurs et cinq contrôleurs du travail soit une vingtaine¹⁰⁹ d'agents pour les nombreux cas de règlement des conflits de travail, de visites d'inspection en entreprises et autres tâches administratives. Le problème de moyen matériel se pose aussi avec acuité au niveau des services de l'administration du travail togolais. L'insuffisance des locaux, de mobiliers, de matériels de bureau, de matériels roulant etc. est un handicap au bon fonctionnement des services de l'inspection du travail. On peut retenir à l'instar du Bénin que l'effectivité des moyens de fonctionnement est loin d'être atteinte.

B) *L'effectivité du rendement des services de l'inspection du travail : un but toujours recherché au Bénin et au Togo*

«L'inspection du travail, souvent laissée sur la touche par les partenaires sociaux, intervient sur demande ou d'initiative pour jouer un rôle d'arbitre dont l'autorité est cependant limitée, ou utilisée par les travailleurs ou leurs représentants comme moyens de pression dans le cadre d'un différends (...)».¹¹⁰

Cependant au Bénin, les résultats obtenus par l'inspection en dépit de cette négligence sont plus ou moins positifs en termes de régularisations, de recours à l'information et à la persuasion, ce qui participe plus d'un esprit de collaboration que d'une relation d'autorité comme en témoignent les données d'enquêtes effectuées au niveau du service d'inspection de la Direction Générale du Travail. *«De janvier à septembre 2004, cette structure a étudié environ 2000 contrats nationaux, 40 contrats pour expatriés, 09 règlements intérieurs. Elle a également été saisie pour la*

¹⁰⁶ *ibidem*.

¹⁰⁷ Tchessa ABI, op cit p. 27.

¹⁰⁸ Article 15 du décret togolais n° 69-25 du 14 janvier 1969 fixant modalités d'organisation et de fonctionnement des services de l'administration générale du travail.

¹⁰⁹ Direction Générale du Travail de Lomé, Togo, inédit.

¹¹⁰ Stéphane Baltazar-Lopez, *Inspection du travail et protection juridique du citoyen, in droit du travail : effectivité, efficacité ?* Colloque organisé par Ce RP/ ULB sous la direction d'André Nayer, Juin 2003 p. 7.

négociation de cinq conventions collectives, un accord d'établissement et environ 1000 dossiers de litiges entre employeurs et travailleurs. Ces litiges ont, entre autres, pour objet le licenciement des travailleurs, leur situation salariale, le suivi de la carrière, et moins souvent la survenance d'un risque professionnel. Ces litiges, principalement ceux relatifs au licenciement des travailleurs, en cas de conciliation au niveau de l'Inspection du Travail sont sanctionnés par l'établissement d'un procès-verbal de règlement à l'amiable,»¹¹¹ Sur une période de cinq ans soit entre 2000 et 2005, les conciliations représentent 67% des 3844 cas de conflits traités et les cas traités font 60% des 6377 plaintes reçues dans les départements de l'Atlantique et du Littoral comprenant la ville de Cotonou.¹¹²

En matière d'inspection dans les entreprises, la défaillance des inspecteurs est plus perceptible. Par exemple, au niveau de la direction générale les visites d'inspection dans les entreprises commerciales et industrielles se font difficilement. De janvier à septembre 2004, ce service n'a pu effectuer que deux visites d'inspection. Cependant, les services départementaux font l'effort d'en effectuer trois par semaine.¹¹³ Il en est ainsi parce que sur un effectif total de 126¹¹⁴ inspecteurs toutes catégories confondues, dont dispose la direction, 54 seulement sont en poste et dans cet effectif, tous ne sont pas affectés pour la mission de l'inspection. Au total, 54 inspecteurs vérifient 3000 unités économiques et sociales (UES) enregistrées auprès de la direction du travail en 2003.

Hormis ces conditions de travail, peu agréables, le manque de motivation des agents s'y ajoute comme l'élément provocateur du ras-le-bol. En effet, du point de vue de la rémunération, l'administration du travail dans son ensemble, demeure le corps le plus lésé des corps constituant la fonction publique béninoise. Les statuts particuliers déjà peu incitatifs sont rangés dans les placards du gouvernement. Cependant, pour des corps qu'il juge capable de menacer son instabilité, à moindre mécontentement, il se dépêche d'appliquer leurs grilles salariales particulières (cas de la magistrature, des inspections générales des finances et de l'administration, et tout récemment de l'enseignement). Cette situation perdure non pas à cause de la volonté des autorités ayant à charge la direction et la gestion des services de l'administration du travail, mais à cause de la torpeur des agents eux-mêmes à l'image de leur organisation syndicale passive qui estime que, le caractère stratégique des services de l'administration du travail ne permet pas de se mettre en mouvement de grève. C'est en quelque sorte un refus d'utiliser l'une des «armes» dont l'OIT et la constitution béninoise ont pourtant doté les travailleurs pour «revendi-

¹¹¹ Yasine Doris Zinsou, op cit p. 35.

¹¹² Direction Départementale de la fonction publique et du travail de l'Atlantique et du littoral, Cotonou, Bénin.

¹¹³ Idem.

¹¹⁴ ibidem.

quer leur part légitime de richesses (...)». Ici encore on peut dire que du point de vue de l'accomplissement de leurs missions, les services d'inspection du travail au Bénin sont à la recherche d'une plus grande efficacité à cause des conditions de travail pénalisantes.

Au Togo, hormis des conditions de travail tout aussi déplorables que la situation qui prévaut au Bénin, le service de l'inspection du travail n'a pas une compétence nationale. La fameuse zone franche, lieu de violation de toutes les normes du travail, échappe illégalement à sa compétence ; *« la législation applicable à ces entreprises est critiquée en ce qu'elles ne sont pas soumises aux dispositions du code du travail. Cette législation accorde des privilèges exorbitants aux employeurs aux dépens des travailleurs (...) En outre les inspecteurs du travail ne peuvent pas pénétrer dans les entreprises soumises au statut de la zone franche pour inspecter librement. L'exercice du contrôle de l'inspection et de la supervision des entreprises admises en zone franche est du ressort de la société d'administration de la zone franche (SAZOF) ; il en est de même pour la délivrance de visa aux travailleurs étrangers (...) et le contentieux électoral des délégués de personnel (...) »*.¹¹⁵

La question est d'autant plus préoccupante que *« lorsque la SAZOF ne parvient pas au règlement d'un litige de travail, elle établit un procès-verbal qu'elle adresse au Conseil d'interprétation et de conciliation (CIC) (...) »*¹¹⁶ dont les membres sont dits neutres et choisis parmi les employeurs et travailleurs ayant une certaine expérience.

Tous ces abus se font sous le couvert de la non ratification d'une convention internationale du travail appelée à protéger les autres conventions qui, elles, sont pourtant ratifiées par le Togo. Que vaudrait l'application des principes et droits fondamentaux au travail dans cette zone franche si, ni les inspecteurs du travail, ni les juges, ne peuvent exercer leur pouvoir de contrôle administratif ou de contrôle de la légalité ? A notre avis, le BIT doit revoir la place de la convention n°81 et même de la 129 qui doivent obligatoirement accompagner la panoplie des conventions dites fondamentales ; c'est alors que ces dernières atteindront leur but.

Paragraphe troisième :
L'effectivité de la convention n°144 concernant les consultations tripartites sur les normes de l'OIT au Bénin et au Togo

Cette convention a pour but de susciter la *« création de mécanismes tripartites chargés de promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail »* au moyen d'un dialogue permanent entre les partenaires

¹¹⁵ Tchessa Abi , op cit, pp. 31-32.

¹¹⁶ Dickliwé Mabaló, Yao Nuakey, op cit, p. 32.

sociaux (organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs jouissant de la liberté syndicale, et les représentants du gouvernement). La mise en œuvre de cette convention suppose, l'existence des acteurs (A) et la mise en place d'un cadre adéquat de dialogue (B).

A) L'effectivité des organisations syndicales libres et représentatives : un but atteint au Bénin et partiellement au Togo

La notion de représentativité n'est pas propre au domaine syndical. Elle y est utilisée comme une notion d'emprunt et peut s'apprécier tant d'un point de vue juridique qu'éthique. La représentativité revêt un caractère de noblesse et de confiance.¹¹⁷

« La notion (...) s'est imposée dans le monde du travail comme mode de désignation des groupements constitués pour la défense de leurs intérêts, face au patronat devenu impitoyable aux yeux des travailleurs. Il fallait alors, en présence d'une multitude de syndicats choisir celui qui devrait rentrer en négociation avec l'employeur ou les pouvoirs publics ».¹¹⁸ Au Bénin, la représentativité syndicale a pour cadre légal et réglementaire les dispositions de l'article 83 de la loi 98-004 portant Code du Travail et celles du décret 99-436 du 13 septembre 1999 portant définition des différentes formes d'organisations syndicales et critères de représentativité. Ce décret est en cours de révision pour combler les insuffisances des premières élections professionnelles. La mise en œuvre de ces instruments a conduit à des élections professionnelles en octobre 2001 dont les résultats sont enregistrés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n°9 : Résultats des élections professionnelles en chiffres Suffrages exprimés secteur par secteur

Dénomination	SECTEUR				Cumul	%
	Privé	%	Public	%		
CSTB	3.051	24 ,02	15.796	44,41	18.847	39,05
CSA	6.241	49,14	6.296	17,70	12.537	25,97
COSI	99	0,78	7.525	21,16	7.624	15,80
CGTB	938	7,39	2.502	7,03	3.440	7,13
UNSTB	1.204	9,48	1.939	5,45	3.143	6,51
SCUB	172	1,35	1.359	3,82	1.531	3,17
CSPIB	966	7,84	149	0,42	1.145	2,37

Source : Direction Générale du Travail du Bénin.¹¹⁹

¹¹⁷ Bio Julien Obegui, *la représentativité syndicale au Bénin*, mémoire du cycle 2 ENAM, ATSS, Université d'Abomey-Calavi, Bénin, p. 5.

¹¹⁸ ibidem.

¹¹⁹ Bio Obegui, op cit, p. 33.

« La proclamation des résultats de ces élections dans les deux secteurs d'activité donne à la Confédération des Syndicats des Travailleurs du Bénin (CSTB), 39,05 % et pour la Confédération des Syndicats Autonomes du Bénin (CSA), 25,97 % des suffrages exprimés ». ¹²⁰

En ce qui concerne la représentativité des employeurs, il convient de rappeler qu'il existe une seule organisation syndicale qui les représente dans leur l'ensemble dans toute les structures tripartites. Si au Bénin on peut dire qu'il y a une effectivité de la représentativité syndicale, au Togo, la situation est relativement différente.

D'abord, le Togo dispose d'un conseil national du patronat qui regroupe une douzaine d'organisations de base. Ce « conseil jouit d'un prestige et d'une indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics. Il regroupe l'ensemble des secteurs socio-économiques du pays ; le problème de la représentativité ne se pose pas ». ¹²¹

Actuellement, à la faveur du pluralisme politique, le paysage syndical au Togo compte huit centrales de travailleurs. ¹²² Malheureusement, le problème de leur représentativité se pose. « L'article 70 du code togolais du travail relatif à la représentativité comporte des critères subjectifs à côté des critères objectifs qui sont :

- les effectifs ;
- l'indépendance ;
- les cotisations ;
- l'expérience du syndicat, et la nature de son activité » ¹²³. En outre, le ministre de l'intérieur peut désigner l'Organisation syndicale la plus représentative par arrêté. Cette situation rend ineffective la mise en œuvre de la convention n°144 que le Togo a ratifié depuis 1983.

B) L'effectivité du cadre de dialogue au Bénin et au Togo

Au Bénin, le cadre le plus propice et régulier du dialogue social est celui du conseil national du travail réglementé par le code du Travail. Il a, conformément à l'article 286 de ce code, pour missions :

¹²⁰ ibidem.

¹²¹ Tchessa Abi, op cit, p. 10.

¹²² Les Centrales Syndicales au Togo sont :

- La Confédération Nationale des Travailleurs du Togo (CNTT)
- La Confédération Syndicale des Travailleurs du Togo (CSTT)
- La Confédération Générale des Cadres du Togo (CGCT)
- L'Union Générale des Syndicats Libres (UGSL)
- Le Groupe des Syndicats Autonomes (GSA)
- L'Union des Travailleurs du Togo (UTT)
- Union Nationale des Travailleurs Indépendants du Togo (UNSIIT)
- La Force Ouvrière du Togo (FOT).

¹²³ Tchessa ABI, op cit p. 13.

- d'étudier les problèmes concernant le travail, l'emploi des travailleurs, l'orientation, la formation professionnelle, le placement, les mouvements de main d'œuvre, les migrations, l'amélioration des conditions matérielles et morales des travailleurs, la sécurité sociale ;
- d'émettre des avis et de formuler des propositions et résolutions sur la réglementation du travail et d'intervenir sur cette matière ;
- de proposer ou de donner son avis sur le relèvement du SMIG.

Ce même cadre pourrait servir à des séances de consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail. Il reste à fixer la périodicité de ces consultations.

Au Togo, c'est également le conseil national du travail et des lois sociales qui est l'organe de dialogue social par excellence. Le décret n°2001-143/PR du 4 juillet 2001 régit le fonctionnement de ce conseil dans ses articles 15 à 20. Aux termes de l'article 2 de ce décret, le conseil national du travail a pour mission entre autres « (...) *de promouvoir le principe de la coopération tripartite et d'animer le dialogue social en vue de la préservation de la cohésion sociale* ».

Malheureusement, la démocratisation du système politique qui peut ouvrir le chantier d'avenir pour le dialogue social « *demeure bloquée depuis plusieurs scrutins (législatifs et présidentiels) contestés. La crise socio-politique née de ces scrutins a des effets désastreux sur le dialogue social qui ne s'épanouit qu'avec la démocratie. Le dialogue social et la coopération tripartite semblent donc reléguer à la périphérie par les pouvoirs publics* ». ¹²⁴ Au Togo, malgré l'existence du cadre juridique et du cadre institutionnel, l'application de la convention n°144 de l'OIT n'est pas effective.

DEUXIÈME PARTIE : LE CONTRÔLE DU RESPECT DES NORMES INTERNATIONALES FONDAMENTALES ET PRIORITAIRES DU TRAVAIL AU BÉNIN ET AU TOGO

Objectivement, le mot droit désigne, pour certains auteurs, l'ensemble des règles de conduite socialement édictées et sanctionnées et qui s'imposent aux membres de la société. ¹²⁵ Pour les uns, le droit doit « être

¹²⁴ Tchessa Abi, op cit, pp. 14-15.

¹²⁵ Gérard Cornu, *vocabulaire juridique*, op cit voir droit.

envisagé comme un système de potentialité à partir duquel se déploient des activités spécifiques de mobilisation des règles. Le droit oriente les conduites, il ne les détermine pas (...) Il s'agit d'étudier le droit non pas comme il se pense, mais comme il se "parle", comme il est agité (...).¹²⁶ Pour d'autres, « *le droit est un tout. Et il doit être pertinent et cohérent. Les normes juridiques sont destinées à apporter des solutions concrètes et adaptées aux problèmes quotidiens auxquels sont confrontés les citoyens et les citoyennes* ». ¹²⁷

De ces définitions, trois points essentiels retiennent l'attention :

- Le droit est un instrument d'orientation de la conduite à tenir dans la société ;
- La soumission, en principe, du citoyen à la règle de droit ;
- La sanction en cas de non respect de cette règle de droit.

Ces différents points posent la problématique de la protection de la règle de droit contre les abus du citoyen.

En effet, aucun législateur n'est en mesure d'interdire aux citoyens de violer les lois qu'il édicte. Tout citoyen qui viole la loi doit en subir les conséquences. Pour que la loi ne soit violée en masse par les citoyens, elle doit, comme le souligne le professeur Javillier, être pertinente et cohérente. La pertinence et la cohérence garantissent la protection de la loi. Une loi protégée est celle qui prend en compte les besoins des destinataires (volet prescriptif de la loi), mais également prévoit des sanctions claires en cas de sa violation (volet répressif¹²⁸ de la loi). Il existe une interdépendance entre les deux volets sans laquelle la règle de droit serait « mort-née ». C'est la raison pour laquelle tout responsable ou autorité se dépêche de prévoir des sanctions dans tout texte de loi d'une manière générale. Le volet répressif est le souffle qui donne vie, sens, existence et rayonnement à toute règle de droit. En clair, le volet des sanctions garantit, en principe, le succès de la mise en œuvre du volet prescriptif de la règle de droit.

Certes, si la sanction est une condition essentielle pour l'aboutissement des fonctions assignées à la loi, elle n'est pas la condition essentielle ; encore faut-il qu'elle soit proportionnelle et mise en mouvement toutes les fois que la loi serait violée.

¹²⁶ Max Weber, *Sociologie du droit, les types de pensées juridiques et les notables de la robe*, PUF, Paris, 1986, p. 142.

¹²⁷ Jean-Claude Javillier, *Pertinence des droits et principes fondamentaux et dynamique des normes internationales du travail, in droits fondamentaux au travail : état des lieux et perspectives*, éducation ouvrière, 2001/1, n° 122, p. 5.

¹²⁸ La répression ici s'entend au sens large. Elle peut être étatique ou non étatique, juridique ou morale.

Au plan interne, les législateurs dotent leurs lois de volets répressifs, mais le problème reste celui de leur mise en œuvre efficace. En droit international et particulièrement en droit international du travail, les normes élaborées ne sont pas dotées d'un volet répressif. On pourrait lire dans les conventions adoptées par la CIT des formules comme «*chaque Etat membre qui ratifie la présente convention s'engage à respecter (...) ou chaque Etat membre doit (...) ou encore chaque Etat prendra les mesures nécessaires (...)*». Ces formules laissent le soin à chaque Etat de régler le volet répressif des normes qu'il a ratifiées. Cette pratique mérite quelques observations :

- D'abord, l'Etat membre qui ratifie une convention peut ne prévoir, dans son droit interne aucun volet répressif ; ce qui laisserait une porte ouverte à la violation lors de l'application ;
- Ensuite la sanction prévue par le droit interne peut être non proportionnelle par rapport à l'objet de la convention ratifiée (sanction insignifiante ou exagérée) ; dans le premier cas, on pourrait assister à une contestation des destinataires de la norme et dans le deuxième cas, à des violations de la part de ceux-ci sans être inquiétés outre mesure ;
- Enfin, la sanction prévue peut être proportionnelle, mais jamais ou rarement appliquée en cas de manquement à la convention ratifiée. L'impunité serait alors une porte ouverte à son échec.

Au niveau même de l'OIT, les mécanismes de sanction contre les Etats, prévus dans la constitution sont rarement mis en œuvre. L'effectivité /efficacité des normes internationales fondamentales et prioritaires, comme toute règle de droit, supposent, outre le respect du volet prescriptif, l'existence et la mise en œuvre du volet répressif qui est d'une importance particulière dans la protection des normes. En outre, il ne peut y avoir une bonne application de la loi en l'absence des règles qui fondent un Etat démocratique ou de droit.

Au Bénin comme au Togo, il existe des organes de protection ou de contrôle étatiques ou non-étatiques destinés à protéger, entre autres, le droit international du travail (chapitre 1er). Mais malheureusement beaucoup d'obstacles se posent au fonctionnement de ces organes. Au Bénin, ces obstacles sont dus au contexte démocratique encore fragile alors qu'au Togo, ils sont liés au contexte politique encore peu démocratisé. Dans l'un ou l'autre cas, nous les analyserons en vue de proposer quelques pistes de solutions (chapitre 2ème).

Chapitre 1: Les organes de protection des normes internationales fondamentales et prioritaires au Bénin et au Togo

«*Le droit international du travail doit contribuer à une protection efficace des travailleurs et de leurs organisations, il doit garantir un travail décent dans des contextes économiques comme sociaux les plus divers*». ¹²⁹ Cette protection suppose non seulement la mise en place d'organes appropriés de contrôle, mais aussi la possibilité pour le citoyen de disposer d'un droit d'action devant ces organes pour faire valoir ses prétentions, en cas de violation. Au Bénin comme au Togo, il existe des organes juridictionnels de protection (Section I) et des organes non juridictionnels (Section II).

SECTION I Les organes juridictionnels de protection des normes au Bénin et au Togo

La protection juridictionnelle des normes internationales du travail se ramène au contrôle de leur respect assuré d'une part, par la Cour Constitutionnelle (qui n'est pas une juridiction judiciaire) et les tribunaux de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, d'autre part. Ces organes effectuent respectivement des contrôles de constitutionnalité et de légalité. Si dans le premier cas, le contrôle consiste à examiner la conformité de l'acte en cause, dans le second cas, le contrôle aboutit soit à des sanctions civiles ou pénales soit à l'annulation de l'acte selon la procédure engagée.

L'action de ces instances donne lieu à des décisions vêtues de l'autorité de la chose jugée. Au Bénin comme au Togo, il existe une Cour Constitutionnelle qui fonctionne selon l'évolution du processus démocratique et du respect des droits humains au sein de chaque pays (Paragraphe 1er). Il en est de même pour le fonctionnement des différents tribunaux de ces pays. (Paragraphe 2ème).

¹²⁹ Jean-Claude Javillier, *Pertinence des droits et principes*, op cit p. 5.

Paragraphe premier :***La protection constitutionnelle des principes et droits fondamentaux et des droits prioritaires de l'OIT au Bénin et au Togo***

Aux termes des articles 114 de la Constitution béninoise et 99 de la Constitution togolaise, la Cour Constitutionnelle est « *la plus haute juridiction de l'État en matière constitutionnelle. Elle est juge de la Constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques...* ». Parmi ces droits, figurent ceux du droit international du travail notamment les principes et droits fondamentaux et les droits dits prioritaires.

Au Bénin, le contrôle de la constitutionnalité a pour but ultime de faire respecter ces droits. Ainsi, tout citoyen dont un droit fondamental se trouve bafoué, peut saisir cette Cour soit directement soit par la procédure d'exception d'inconstitutionnalité évoquée devant une autre juridiction dans une affaire qui le concerne (article 122 de la Constitution). De l'analyse des décisions constitutionnelles, il est permis d'affirmer que la protection des droits fondamentaux en milieu du travail est un acquis des citoyens béninois même si le fonctionnement de cette Cour est à améliorer (A).

Au Togo en revanche, malgré les dispositions de l'article 99 de la constitution précitée, aucune possibilité n'est offerte au citoyen togolais, dont l'un des droits fondamentaux est bafoué de saisir directement et à titre personnel la Cour ; cette saisine étant réservée aux hautes autorités du régime politique en place. Cet article dont les dispositions sont pourtant en phase avec les principes démocratiques ne garantit pas aux citoyens de revendiquer leurs droits fondamentaux (B).

A) *La protection des normes internationales du travail par la Cour Constitutionnelle béninoise : un acquis*

La cour constitutionnelle béninoise, depuis son installation en juin 1993, est saisie de nombreuses requêtes des citoyens concernant la violation des libertés tant individuelles que collectives en milieu du travail (liberté contractuelle, discrimination à l'embauche ou dans le traitement, atteintes aux droits syndicaux, la représentativité syndicale etc.) ainsi que des droits contenus dans des conventions dites prioritaires (le droit au travail, la protection du travail etc.). De l'analyse des décisions rendues à propos de ces recours, il ressort que la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle rassure le citoyen en matière de protection des droits de l'homme en général et de la protection des droits fondamentaux au travail en particulier.

a) La censure de la violation du principe de la non discrimination en matière d'emploi et de profession par la Cour

Relativement au respect impératif de ce droit, la Cour Constitutionnelle n'accepte aucun moyen justifiant sa violation. C'est ainsi que la Cour, dans l'affaire Ahoosi Comlan Basile, a eu à rappeler que le principe de la non discrimination ne doit souffrir d'aucune exception. Elle a jugé, dans cette affaire que l'arrêté interministériel n°93-068 qui limite aux seuls fonctionnaires en service au ministère des finances la possibilité de se présenter au test de recrutement à la douane n'est pas conforme à la Constitution.¹³⁰ Car, comme l'a soutenu le requérant lui-même, tous les citoyens ont également le droit d'accéder aux fonctions publiques de leur pays.¹³¹

De même, toute mesure discriminatoire de l'employeur visant à porter atteinte aux opinions politiques du salarié est systématiquement censurée comme le révèlent les considérants ci-dessous de la Cour dans l'affaire dame L. A. épouse B. M. contre ECOBANK-BENIN :

- *« Considérant que le requérant expose que, étant candidate aux élections législatives de mars 1999, elle profitait de ses congés annuels du 1er mars au 05 avril 1999 inclus pour mener sa campagne électorale quand elle reçut le 25 mars 1999 une lettre de suspension de ses fonctions et fut licenciée le 18 juin 1999 et ce, malgré les observations du directeur départementale de la fonction publique et du travail sur l'illégalité de cette mesure ; qu'elle estime que ledit licenciement a été prononcé en violation flagrante de ses droits civiques et des libertés publiques qui lui sont reconnus par la Constitution ;*
- *Considérant qu'en réponse (...) le Directeur Général de l'ECOBANK-BENIN affirme que M.L.B-M n'a pas été licencié pour ses opinions politiques mais pour avoir manqué à l'obligation de réserve et de retenue(...) en vertu des dispositions des articles 35.0 et 36.0 du code de déontologie de la banque (...);*
- *Considérant qu'en disposant, en ses articles 35.0 et 36.0, que le personnel doit éviter à des activités partisans, le code (...) dénie à ses employés un droit qui leur est reconnu et garanti expressément par la Constitution ;(...) décide que les articles 35.0 et 36.0 de la banque violent la Constitution ».*¹³²

¹³⁰ Décision DCC 18-94 du 03 juin 1994 de la Cour Constitutionnelle du Bénin.

¹³¹ Art. 13 paragraphe 2 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples.

¹³² Décision DCC01-079 du 17 Août 2001 de la cour constitutionnelle du Bénin.

b) Relativement à la protection de la liberté syndicale et du droit syndical :

Il faut rappeler ici que les libertés de constitution et de gestion des syndicats sont globalement respectées. Cependant, les questions concernant la réquisition des travailleurs, la capacité juridique des organisations syndicales et les affectations des responsables syndicaux constituent une préoccupation du monde syndical au Bénin. Sur ces questions, la position de la Cour est variable.

- ***Toute atteinte à la liberté ou au droit de grève est sanctionnée par la Cour***

Toute forme de violation du droit de grève est contraire à la constitution. Ainsi en a jugé la Cour dans la décision DCC 95-026 du 11 juillet 1995.¹³³ En effet, un groupe d'organisations syndicales a attaqué l'ordonnance 69-14/PR/MFPTRA du 19/06/69 relative à l'exercice du droit de grève estimant que ladite ordonnance comporte des dispositions potentiellement attentatoires à la cessation libre et concertée de travail.

- *« Considérant [dit la Cour] que la C.S.T.B affirme que l'article 7 édicte des sanctions d'une gravité exceptionnelle sans recourir à la procédure disciplinaire prescrite par le Statut Général de la Fonction Publique et le Code du Travail ;*
- *Considérant qu'aux termes de l'article 31 de la Constitution, le droit de grève s'exerce dans les conditions prévues par la loi ; que l'exercice irrégulier de ce droit peut constituer une faute de nature à justifier une sanction ; que celle-ci est prévue à l'article 7 de l'ordonnance querellée qui précise « les agents occupant les emplois visés à l'article 6 alinéa 1er et cessant le travail font l'objet d'une des sanctions prévues... sans qu'il soit nécessaire de recourir à la procédure disciplinaire(...) ;*
- *Considérant que les droits de la défense sont affirmés et protégés par l'article 7.1.c de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples, qu'aucune sanction ne peut être infligée sans que l'intéressé ait eu accès au dossier le concernant et ait présenté ses observations sur les faits qui lui sont reprochés ; que, dès lors, il y a lieu de déclarer contraire à la Constitution la procédure disciplinaire dérogatoire prévue aux article 7 et 11 de l'ordonnance querellée».*

Cette ordonnance est abrogée depuis 2002 et est remplacée par une loi ayant pris en compte les diverses préoccupations des organisations syndicales.

¹³³ Décision DCC-95-026 du 11 juillet 1995 de la Cour Constitutionnelle du Bénin.

• ***Le droit d'ester en justice des organisations syndicales : un droit encore mal protégé par la Cour***

Au Bénin, aucun syndicat ne peut ester en justice tant qu'il ne rapporte la preuve de sa capacité juridique, laquelle n'est acquise que par la délivrance d'un récépissé du Ministre de l'intérieur après dépôt des statuts de l'organisation syndicale considérée (article 83 al 2 du code béninois du travail)¹³⁴. Ainsi en a décidé la Cour contre les premières requêtes des organisations syndicales qui ont attaqué l'ancienne ordonnance 69 14 /PR/MFPTRA du 19/06/69 relative à l'exercice de droit de grève.

En effet, dans sa décision DCC 95-032 du 1er Septembre 1995 la Cour a rejeté pour incapacité juridique la plainte de la Centrale des Organisations Syndicales Indépendantes (COSI). Aussi, la Cour dans une décision du 13 novembre 1996, a rejeté la requête d'un collectif d'instituteurs titulaires du Certificat d'Aptitude Professionnel (CAP) ayant pris part au test des douanes en 1995 pour défaut de capacité juridique¹³⁵ alors que ce collectif se sentait brimé dans ses droits fondamentaux.

Le verdict a été le même au sujet de la requête du secrétaire général (SG) du «*syndicat national des enseignants du secondaire tradition bureaux de liaisons (SNES-BL)*». En effet, le SG, M. Raouph Affagnon, dans sa requête a demandé à la Cour de déclarer contraire à la constitution le titre de mutation (affectation) de l'un des membres du bureau exécutif national du syndicat qu'il dirige. Il soutient le caractère arbitraire de la mutation qui vise à isoler ou réduire au silence les responsables syndicaux.

La Cour en statuant a tranché en ces termes : «*(...) considérant que selon une jurisprudence constante de la Cour, une association ne peut ester en justice qu'après avoir acquis la capacité juridique en procédant à sa déclaration au Ministère chargé de l'intérieur ; qu'il résulte des éléments du dossier que le SNES-BL n'est pas enregistré au Ministère chargé de l'intérieur ; qu'il s'ensuit qu'il n'a pas la capacité juridique ; que, dès lors, que la requête de M. Raouph Affagnon est irrecevable;*».¹³⁶

Cette jurisprudence constante de la Cour laisse perplexe le monde syndical et certains juristes. Selon eux, ces décisions suscitent quelques interrogations. En effet, soutiennent-ils, en invoquant l'incapacité juridique des syndicats pour cause de non enregistrement au Ministère de l'intérieur, la cour ne s'est-elle pas écartée des dispositions des conventions n° 87 et 98 ? L'exigence de déclaration au Ministère de l'intérieur ne

¹³⁴ Article 83 al 2 du code béninois du travail dispose «*les dépôts (des statuts) doivent s'effectuer dans les trois mois à compter de l'événement y donnant lieu, un récépissé est délivré dans un délai d'un mois(...)*».

¹³⁵ Décision DCC 96-087 du 13 novembre 1996 de la cour constitutionnelle du Bénin.

¹³⁶ Décision DCC04-072 du 3 août 2004 de la Cour constitutionnelle du Bénin.

constitue-t-elle pas une forme d'autorisation postérieure à l'exercice du droit syndical ? Les conventions nos 87 et 98 de l'O.I.T. ratifiées par l'État béninois sont censées être conformes à la Constitution et acquièrent une autorité supérieure aux lois ordinaires. Or, l'article 2 de la convention n°87 qui interdit toute autorisation préalable lors de la constitution des syndicats, emporte d'office, à notre avis, le libre exercice des activités syndicales. Il ne peut en être autrement car il ne servirait strictement à rien de permettre aux travailleurs de s'organiser librement sans autorisation et de subordonner dans le même temps leur liberté d'agir à d'autres formalités. En clair, le principe de liberté de constitution devrait nécessairement emporter la capacité juridique de façon automatique et d'office. L'article 83 du code du travail qui prévoit l'obligation d'enregistrement au Ministère de l'intérieur avant la jouissance de la capacité juridique devrait, en principe, être déclarée contraire à l'esprit des dispositions constitutionnelles.¹³⁷ Ces décisions de la Cour n'emportent pas non plus notre adhésion.

En effet, la loi permet au gouvernement de conférer aux organisations syndicales leur capacité juridique par le biais de son ministre de l'intérieur. Ce dernier s'exécute au moyen des récépissés qu'il délivre, et ce, après constat du dépôt des textes fondamentaux par ces syndicats. Trois hypothèses se dégagent de cette procédure d'attribution de personnalité juridique aux syndicats :

- D'abord, si l'organisation syndicale considérée dépose ses textes fondamentaux et que le gouvernement, en la personne de son Ministre de l'intérieur délivre le récépissé, on parlera d'une attribution de capacité juridique de droit. Dans cette hypothèse, aucun problème ne se pose ;
- Ensuite, l'organisation syndicale dépose régulièrement ses textes fondamentaux et le Ministère de l'Intérieur garde silence après le délai légal imparti (un mois), en principe, ce silence devrait emporter d'office la capacité juridique du syndicat ;
- Enfin, l'organisation syndicale n'a pas déposé ses textes fondamentaux, il n'y aura pas de récépissé donc pas de capacité juridique. Mais si malgré le non dépôt de ses textes cette organisation existe de fait donc fonctionne normalement au vu et au su de tout le monde sans que les autorités l'interpellent, il y a lieu de conclure à une capacité juridique de fait.

Or, les organisations syndicales du Bénin jugées incapables d'ester en justice par la Cour Constitutionnelle existent et fonctionnent correctement depuis des années ; elles participent aux négociations soit avec leur ministre de tutelle soit avec d'autres membres du gouvernement y compris

¹³⁷ Djima Adamou, Israël Gouroubera, op cit, pp. 39-40.

le ministre de l'intérieur ou leurs représentants. Cette attitude des autorités gouvernementales est une sorte de reconnaissance tacite de l'existence de ces syndicats et devrait emporter une capacité juridique de fait. La Cour en décidant comme elle continue de le faire, n'encourage t-elle pas, même sans le vouloir, la violation des droits syndicaux surtout par les pouvoirs publics ? Un revirement de la jurisprudence constitutionnelle béninoise en cette matière est souhaitable.

- ***Le droit à l'emploi et à la sécurité de l'emploi : un droit protégé par la Cour***

S'agissant de la violation, même déguisée, du droit au travail et de la protection de l'emploi, la jurisprudence constitutionnelle a une position constante qui consiste à préserver les citoyens contre les abus de leurs patrons notamment ceux exerçant une fonction publique. L'examen des plaintes des sieurs Gnanho N. Claude et Alimagnidokpo Léopold d'une part, et de Honvo Joseph d'autre part, permet de l'affirmer.

Dans le premier cas, Gnanho N. Claude et Alimagnidokpo Léopold, par une décision du Ministre de la Défense du 23 Mars 1984, ont été radiés. Leur réintégration a été décidée à la suite d'un recours gracieux qu'ils ont formé devant le Ministre de l'Intérieur de la Sécurité et de l'Administration Territoriale (MISAT). La Direction de la police nationale a refusé de les réintégrer. Ils ont alors saisi la Cour constitutionnelle. Cette dernière a jugé¹³⁸ que le directeur de la police placé sous l'autorité du MISAT, en se comportant comme il l'a fait, n'a pas respecté les dispositions de l'article 35 de la Constitution.¹³⁹

La seconde affaire est relative au refus du directeur de l'Office des Postes et Télécommunication (l'OPT) de réintégrer le requérant, monsieur Honvo Joseph ; alors que ce dernier a reçu à la fois l'accord du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme administrative (MFPRA), du Ministère de la Culture et de la Communication (MCC), autorité de tutelle de l'Office des Postes et Télécommunications, la Cour Constitutionnelle a relevé dans sa décision ce qui suit : «... dans sa réponse à la mesure d'instruction ordonnée par la Cour le 06 Mai 1996, le directeur général de l'OPT s'oppose à la réintégration de Monsieur Honvo Joseph en donnant une interprétation personnelle de l'absence de ce dernier, contraire à celle exprimée par les autorités compétentes ; qu'il n'allègue pas que les instructions reçues constituent une atteinte grave et manifeste au respect des droits de l'homme et des libertés publiques au sens de l'article 19 alinéa 2 précité mais que lesdites instructions tendent plutôt à rétablir le requérant

¹³⁸ Décision DCC 96-025 du 02 mai 1996 de la Cour Constitutionnelle du Bénin.

¹³⁹ L'article 35 de la constitution béninoise énonce «*Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun.*»

*dans ses droits ; qu'ainsi, le directeur général de l'OPT en se comportant comme il l'a fait, a violé les dispositions de l'article 35 de la Constitution».*¹⁴⁰

«Rétablir les requérants dans leurs droits» comme l'a décidé la Cour dans les décisions ci-dessus étudiées montre bien que cette juridiction est soucieuse du respect effectif du droit à l'emploi et à la sécurité de l'emploi des intéressés.

Si la Cour Constitutionnelle béninoise fait de gros efforts pour la protection des droits fondamentaux des citoyens en général et des travailleurs, force est de constater que le pouvoir exécutif, chargé de donner effet utile à ces décisions, garde sa distance.

- ***Les réticences à l'application des décisions de la Cour Constitutionnelle***

Rendre justice à un citoyen lésé dans ses droits suppose d'abord la possibilité de saisine des juridictions par ce dernier, ensuite la garantie d'une sentence impartiale de la part du juge et enfin l'exécution obligatoire de la décision rendue. Comme nous l'avons constaté dans l'une de nos études précédentes, au niveau de la jurisprudence constitutionnelle, si les deux premières conditions sont garanties au justiciable, la troisième dans sa mise en œuvre par le pouvoir exécutif, demeure balbutiante.

L'analyse des enquêtes effectuées auprès des victimes fait ressortir trois (3) formes de mépris des décisions rendues par la Cour Constitutionnelle. Une première forme consiste pour l'administration à exécuter la décision, c'est-à-dire à rétablir les victimes concernées dans leurs droits. Mais quelque temps après, l'administration se comporte en récidiviste.

Ainsi, par lettre en date du 12 juillet 1993 adressée à la Cour Constitutionnelle, Monsieur AHOSSI Comlan Basile estime que l'arrêté interministériel n°93-068/ MFPTRA/ MF/ DA du 04 août 1993 ouvrant le concours de recrutement des agents de la douane aux seuls béninois en service au Ministère des Finances ne respecte pas la Constitution du 11 décembre 1990.

La Cour, par décision n°DCC 18-94 du 3 juin 1994 a fait droit au requérant. Cette décision mise en application par le Ministère de la Fonction Publique et le Ministère des Finances a permis aux fonctionnaires des autres départements ministériels d'accéder audit concours.

¹⁴⁰ Décision DCC 96-034 du 26 juin 1996 de la Cour Constitutionnelle du Bénin.

Curieusement, les mêmes ministères sont revenus sur leur position initiale quelques mois plus tard limitant dans un autre arrêté interministériel n°010 MFPPA/MF/DA du 24 février 1995 l'accès au concours. Saisie à nouveau, la Cour dans sa décision 96-049 du 12 août 1996¹⁴¹ a déclaré que ledit arrêté est contraire à la Constitution. Or, l'autorité de la chose jugée (pour une même affaire) dure aussi longtemps jusqu'à inscription de faux. L'exécutif, en agissant ainsi, viole l'article 124 de la Constitution.¹⁴²

La deuxième forme de mépris des décisions de la Cour par l'exécutif se traduit soit par l'inapplication desdites décisions, soit par leur contournement. La lettre de l'amicale des policiers retraités du Bénin adressée au MISAT (leur Ministre de tutelle) en est une preuve. Cette lettre dit ceci : « *Monsieur le Ministre, la Cour Constitutionnelle par sa décision DCC 96-026 a déclaré les articles 111 et 113 de la loi 93-010 du 04 août 1993 contraires à la Constitution. Mais on constate qu'en sa séance du 7 août 1996 le conseil des ministres a adopté un projet de décret d'application de ladite loi, plus grave encore, sur votre proposition, le gouvernement a signé le 13 décembre 1996 le décret n°96-559 pour donner une valeur juridique à la création d'une commission chargée de procéder au reclassement (du personnel de police)(...), cela nous conduit à nous interroger sur l'existence réelle d'un Etat de droit au Bénin (...)* ».

Saisie à nouveau sur ce décret d'application (96-559) la Cour, une deuxième fois sur la même affaire, déclare contraire à la Constitution ledit décret. La Cour n'a pas manqué cette fois-ci dans sa décision de « faire une mise au point » au pouvoir public ; « *considérant que l'article 33 alinéa 2 de la loi organique sur la Cour Constitutionnelle dispose : "dans le cas où la Cour Constitutionnelle déclare que la loi, le texte réglementaire ou l'acte administratif contient une disposition qui viole les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques, la loi, le texte réglementaire ou l'acte administratif est considéré comme nul et de nul effet et ne peut être mis en application ou exécuté par le pouvoir exécutif" (...) considérant que a Constitution en son article 124 dispose : "une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application..." elles [les décisions] s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles* ».¹⁴³

En résumé, il n'est ni normal ni digne d'un État de droit que les décisions de la plus haute juridiction de l'État soient bafouées, surtout par le pouvoir exécutif censé de veiller à leur application.¹⁴⁴ En effet, aux termes

¹⁴¹ Décision DCC 96-049 du 12 août 1996 en annexe n° 11.

¹⁴² L'article 124 de la Constitution édicte : « *une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application. Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles* ».

¹⁴³ Décision DCC 97-040 du 08 juillet 1997 de la Cour Constitutionnelle du Bénin.

¹⁴⁴ Chysal A Kenoukon op cit, pp. 64-65.

de la Constitution béninoise, le Président de la République est chargé de l'application des décisions de justice. Si la protection des droits fondamentaux du travailleur est effective au Bénin en dépit de quelques insuffisances, c'est à cause du régime politique démocratique mis en place depuis 1990. La fragilité de cette démocratie explique les imperfections constatées et qui sont nécessairement à améliorer.

Au Togo, la protection constitutionnelle des droits de l'homme en général et des droits fondamentaux des travailleurs est ineffective ; il en est ainsi à cause du contexte politique peu démocratisé qui étouffe l'expression de ces droits.

B) *La protection des normes internationales du travail par la Cour Constitutionnelle togolaise : un droit à conquérir*

La protection des droits fondamentaux du travailleur est quasi inexistante au Togo. En effet, comme l'a écrit M. Edem Kodjo,¹⁴⁵ Premier Ministre togolais en exercice, « *L'indépendance n'est pas allée de paire avec l'émergence de régimes politiques réellement respectueux des droits de l'Homme* ». ¹⁴⁶ Et M. Jean-Luc Mathieu d'ajouter que « *toute l'histoire des droits de l'homme [y compris celle des principes et droits fondamentaux au travail] est celle du placage artificiel d'idées sans substance sur des structures politiques non démocratiques et sur une misère croissante qui incitent à penser que les droits économiques et sociaux tant vantés par les démocraties capitalistes ne constituent qu'un mythe incantatoire* ». ¹⁴⁷ Ce cliché sombre, reflète un peu la situation actuelle du Togo où pourtant, le régime politique est fondé sur la séparation traditionnelle des trois pouvoirs et des institutions de contre-pouvoir, qui malheureusement, fonctionnent de façon plus théorique que pratique, parce que étouffés par le pouvoir exécutif. Cette suprématie du pouvoir exécutif fait basculer le Togo de son option de démocratie libérale à celle d'un régime que Max Liniger Goumaz qualifie de « *démocrature* » c'est-à-dire d'une démocratie tronquée ou dictature camouflée. A quelle protection de leurs droits fondamentaux les citoyens ou travailleurs togolais peuvent-ils s'attendre dans un tel contexte ?

En matière de protection des droits humains, la Constitution togolaise prévoit en son article 99 que « *la Cour Constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'État en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques (...)* » Malheureusement, la saisine

¹⁴⁵ Edem Kodjo était l'ancien Secrétaire Général de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA).

¹⁴⁶ Edem Kodjo, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, cours de l'Institut International des Droits de l'Homme, 1989, p.4, in Jean-Luc Mathieu, op cit, p. 113.

¹⁴⁷ Jean-Luc Mathieu, ibidem.

de cette Cour n'est réservée qu'aux autorités politiques en place. C'est ce que révèle le rapport de présentation générale de ladite Cour adressé aux ACCP/UF en ces termes : « *En matière de contrôle de constitutionnalité, la saisine n'est ouverte qu'à certaines autorités exerçant des pouvoirs de souveraineté : président de la République, Premier ministre, président de l'Assemblée nationale, un cinquième des membres de l'Assemblée nationale. Il faut ajouter à ceux-ci, les présidents de la HAAC et du Conseil économique et social. Le simple citoyen est écarté; mais il lui est permis de soulever l'inconstitutionnalité d'une loi devant les tribunaux; ceux-ci transmettent alors le dossier à la Cour Constitutionnelle qui exerce ainsi un contrôle a posteriori* ». ¹⁴⁸ Le recours en inconstitutionnalité seul ne suffit pas ; c'est un recours exceptionnel qui ne saurait donner le même résultat quantitatif en matière de saisine directe par les citoyens pour faire protéger leurs droits fondamentaux.

L'impossibilité de saisine directe justifie l'absence de plaintes des travailleurs devant cette Cour. Or, comme l'affirme le Professeur Javillier, « *l'action normative, au plan national comme international, doit être cohérente et ardente (...), doit être un déterminant combat pour les libertés dont le plein exercice conditionne l'État de droit* ». ¹⁴⁹

De ce développement, on peut dire que la protection constitutionnelle des normes internationales du travail est encore loin d'atteindre son effectivité au Togo contrairement au Bénin où la situation est meilleure, même si les attentes ne sont pas totalement comblées.

A côté du contrôle de constitutionnalité, il existe des organes de contrôle de la légalité au niveau de chacun des deux pays.

***Paragraphe deuxième :
Le contrôle de légalité des normes internationales fondamentales et prioritaires au Bénin et au Togo.***

Le contrôle de légalité des normes ci-dessus visées est celui exercé par les tribunaux de l'ordre judiciaire dans leurs formations sociales ; ces juridictions du travail connaissent les conflits relatifs aux travailleurs du secteur privé et ceux de l'administration publique régis par le code du travail aussi bien au Bénin qu'au Togo (A). Pour les fonctionnaires et les travailleurs du secteur public mis dans une position statutaire et réglementaire, le contrôle de légalité est assuré par les juridictions de l'ordre administratif de chacun des deux pays (B).

¹⁴⁸ <http://www.accpuf.org/tog/present.htm>, présentation générale de la Cour constitutionnelle voir point 4.3, saisine de la Cour Constitutionnelle.

¹⁴⁹ Jean-Claude Javillier, *Pertinence des droits et principes fondamentaux (...)*, op cit, p. 6.

A) Le contrôle de légalité des juridictions sociales du Bénin et du Togo : des mécanismes de contrôle identiques

Les systèmes juridiques béninois et togolais sont hérités du système juridique français dans lequel les juges, en matière de règlement des conflits de travail, se fondent sur l'un des principes cardinaux du code civil pour rendre leurs décisions. Que les droits violés des travailleurs soient des droits simples ou des droits fondamentaux, le principe demeure celui de la réparation du préjudice subi en termes d'allocation de dommages et intérêts. Les juridictions sociales béninoises et togolaises veillent au respect des normes internationales du travail ratifiées en restant dans cette logique. Ceci justifie le caractère univoque et identique des jugements et arrêts rendus par ces juridictions au niveau des deux pays. Il se pose alors le problème de la pertinence de la protection des droits fondamentaux du travailleur. Par exemple au Bénin, une analyse de la jurisprudence depuis le tribunal de première instance jusqu'à la Cour Suprême en passant par la Cour d'Appel fait ressortir les constats ci-après :

Toute rupture des relations du travail fondée sur la liberté d'opinion ou d'expression du salarié est abusive et sanctionnée uniquement en dommages-intérêts. Ainsi en a décidé l'arrêt n°07/91 du 11 avril 1991 de la Cour d'Appel de Cotonou. Dans cet arrêt, l'employée a été licenciée pour avoir émis une intention de vote contraire à celle d'un groupe de responsables de l'entreprise. La Cour a estimé qu'il existe une relation de cause à effet entre la libre expression de l'opinion de l'employée et les tracasseries administratives dont elle a fait l'objet et qu'il y a lieu de déclarer que le motif réel du licenciement est l'opposition manifestée lors de l'Assemblée Générale par l'intimée en sa qualité de membre du bureau exécutif provincial de soutenir la candidature du président sortant ; qu'en conséquence, le licenciement intervenu dans ces conditions doit être déclaré abusif et donner lieu à des dommages et intérêts.

De même, tout licenciement fondé sur un motif discriminatoire par exemple sur le sexe est sanctionné par les tribunaux, mais seulement en dommages-intérêts. C'est ce qui ressort d'un jugement suivant lequel *«l'enquête ordonnée par le tribunal a établi que la défenderesse après avoir assuré en tant qu'employé comptable l'intérim de son chef pendant ses congés, n'a pas cessé d'assurer jusqu'à son licenciement la tenue de la comptabilité (...) que c'est à bon droit que dame M. a sollicité son reclassement (...) qu'il y a lieu de réparer le préjudice subi»*.¹⁵⁰

Pour les atteintes à la liberté de revendication (droit de grève) à l'occasion de l'exercice du travail, la position des tribunaux reste invariable comme on peut le constater dans le jugement ci-après :¹⁵¹ *«attendu que face*

¹⁵⁰ Jugement n° 196/58 du 28 décembre 1958, Chambre Sociale, Tribunal de 1ère Instance (TPI) de Cotonou-Bénin, inédit.

à l'indifférence des autorités de l'Hôtel Sheraton à leurs revendications professionnelles, ils observèrent un mouvement de grève le 1er mars 1994 ; que l'Assemblée Générale du 17 mars 1994 convoquée par la Direction Générale n'a pu aboutir à la satisfaction de leurs revendications... Que l'ordonnance n°69/14/PR/ MFPRAT du 19 juin 1969 relative à l'exercice du droit de grève ne peut elle-même faire obstacle à ce droit... Attendu que compte tenu de tout ce qui précède, il y a lieu de déclarer le licenciement des demandeurs abusif (...). Ce jugement a été confirmé par l'arrêt n°23/98 du 11 février 1998 de la Cour d'Appel de Cotonou.

Enfin l'abus d'autorité fondé sur le sexe à l'occasion du travail, notamment du harcèlement est également sanctionné par des dommages et intérêts. C'est le cas par exemple du harcèlement sexuel qui peut s'analyser comme des « avances sexuelles physiques ou verbales, le chantage à l'embauchage, à la promotion, des menaces de représailles en cas de refus de se soumettre à une sollicitation d'ordre sexuel ». ¹⁵²

Il existe une jurisprudence très peu fournie en cette matière. Les difficultés de preuve justifient ici les hésitations des juges. C'est ce qu'on peut déduire des arrêts et jugements suivants : « attendu que l'intimée soutient que son licenciement est la conséquence de sa résistance aux harcèlements sexuels dont elle est l'objet ; que cette affirmation n'est soutenue par aucune preuve... Qu'il y a lieu de rejeter cette allégation comme inopérante (...) ». ¹⁵³ Dans un jugement cependant, le juge prend en compte les déclarations fondées sur le harcèlement sexuel pour condamner l'employeur à des dommages et intérêts : « Attendu que la demanderesse explique qu'après avoir cédé pendant un temps aux avances galantes de B. elle s'est refusée à ses rendez-vous amoureux ; que dès lors leurs rapports se sont détériorés au point d'en arriver à de véritables brimades de la part de son employeur, brimades caractérisées par une surcharge de travail et des remontrances injustifiées et injurieuses devant les clients... Dit et juge que le licenciement de H. Céline est abusif. Condamne en conséquence la Société Maison Auto Cycles à lui payer à titre de dommages et intérêts la somme 15000 CFA (...) ». ¹⁵⁴

De l'analyse de la jurisprudence sociale, on retient d'une part que: le non respect des libertés fondamentales du travailleur par l'employeur est sanctionné essentiellement par des allocations de dommages et intérêts. Or, ces dommages et intérêts sont insuffisants à dissuader véritablement les auteurs d'infractions à l'occasion du travail, notamment les employeurs.

¹⁵¹ Jugement n° 25-95 du 24 février 1997, Chambre Sociale, TPI, Cotonou-Bénin, inédit.

¹⁵² Philippe Auvergnon, *corps et contrat de travail : quels droits fondamentaux*, *Anales de la Faculté des Sciences Juridiques et politiques*, Tome 1, vol. 1, Université de DSCHANG (Cameroun) 1997 p. 54.

¹⁵³ Arrêt n° 50/98 du 02 avril 1998 Cour d'Appel de Cotonou-Bénin, inédit.

¹⁵⁴ Jugement n° 26-75 du 02 juin 1975, Chambre Sociale, TPI, Cotonou, Bénin, inédit.

Les amendes et pénalités prévues dans le titre 09 du code béninois du travail et contenues dans les dispositions des articles 298 à 312 ne sont généralement pas appliquées par les tribunaux. En effet, le juge en matière sociale n'a compétence que pour se prononcer sur les réparations civiles. Ce principe ne permet pas au juge d'autoriser la réintégration des employés même lorsque le licenciement est abusif. Ainsi le confirme le jugement en date du 24 février 1997 : «*attendu que compte tenu de tout ce qui précède, il y a lieu de déclarer le licenciement abusif ; attendu que la réintégration du travailleur n'étant pas admise dans notre droit il y a lieu de condamner l'employeur au paiement des dommages-intérêts (...)*».¹⁵⁵

Or, le souhait profond de tout employé est de conserver son travail jusqu'à la retraite et non de se voir licencié contre l'allocation des dommages et intérêts qui, dans la plupart des cas, ne compensent jamais de façon suffisante et satisfaisante le préjudice subi.

Au Togo, la démarche du juge social est pareille même si la jurisprudence en matière de violation des principes et droits fondamentaux est peu fournie. A l'instar des juges français, qui évoluent vers la réintégration du salarié en cas de licenciement abusif, il faudra que les juges voire les législateurs béninois et togolais évoluent vers d'autres formes de sanctions plus dissuasives. Par exemple, on pourrait envisager la réintégration d'office des travailleurs licenciés abusivement pour fait de grève, ou alors la possibilité d'option pour l'employeur entre la réintégration et le paiement des dommages-intérêts qui dans ce cas doivent être élevés pour être dissuasifs. Cela pourrait certainement limiter les cas de violation. Tant au niveau des juridictions administratives béninoises que togolaises, il n'existe pratiquement pas de jurisprudence en matière de violation des principes et droits fondamentaux au travail ou de violation des normes dites prioritaires. Cependant, au Bénin, il existe des décisions de la chambre administrative qui protègent l'emploi des fonctionnaires victimes d'abus d'autorité de leurs chefs hiérarchiques ou des autorités centrales.

B) *Les normes internationales fondamentales et prioritaires du travail : un contrôle quasi inexistant des juridictions administratives béninoises et togolaises*

Le contrôle, à ce niveau, consiste en un examen par le juge administratif d'un recours dirigé contre un acte administratif illégal. Ce contrôle du juge peut aboutir soit à une annulation ou à une réformation de l'acte (cas du recours pour excès de pouvoir) soit à une réparation du préjudice subi par l'administré, du fait du comportement de l'autorité administrative (cas du recours de pleine juridiction encore appelé recours de plein contentieux).

¹⁵⁵ Jugement n° 25/95 du 24/02/97, TPI, Cotonou, inédit.

Au Bénin en effet, aux termes de l'article 31 de l'ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966¹⁵⁶, relèvent de la compétence de la chambre administrative «*les recours en annulation pour excès de pouvoir des décisions des autorités administratives ; sur renvoi de l'autorité judiciaire, les recours en interprétation et en appréciation de légalité des actes des mêmes autorités ; tout litige de plein contentieux mettant en cause une personne morale de droit public (...)*». Mais, les travailleurs du secteur public en l'occurrence les fonctionnaires font très peu usage de cette voie de recours en cas de violation d'un de leurs droits fondamentaux au travail. A notre avis, la raison essentielle réside au niveau de la non maîtrise de la procédure devant la chambre administrative ; cette procédure est plus complexe que celles suivies devant le tribunal social ou devant la Cour Constitutionnelle. Les responsables syndicaux préfèrent porter leurs litiges devant ces juridictions.

Au Togo, où la saisine de la Cour Constitutionnelle n'est pas ouverte à toutes les organisations ou à tous les citoyens, le constat est pareil. La délicatesse de la situation politique dans ce pays pourrait justifier la réticence des fonctionnaires et de leurs organisations syndicales à enclencher un procès contre l'autorité gouvernementale ou administrative.

En revanche, au sujet de la protection de l'emploi et de celle du droit au travail au Bénin, les travailleurs fonctionnaires victimes de radiation, de suspension, de rétrogradation ou de licenciement abusifs font souvent recours aux juridictions administratives pour faire prévaloir leurs droits. A l'instar du juge constitutionnel béninois, le juge administratif fait un travail méthodique et efficace dans l'ensemble pour le grand bonheur des agents de l'État, comme le révèle fort bien l'analyse des décisions ci-dessous. Mais il faut ajouter que lesdites décisions interviennent dans des délais anormalement longs.

Tout acte administratif visant à renvoyer arbitrairement un agent de son poste de travail est annulé par la juridiction administrative. C'est le cas des refus de réintégration d'agents à leurs postes, après un détachement légal, comme l'illustre l'arrêt qui suit : «*considérant en outre que ZOUNGAN Edouard a été suspendu de ses fonctions le 23 janvier 1990 (...) Mais considérant qu'il est constant que la condition requise, "celle d'avoir émargé une fois au budget national avant le 1er janvier 1987 pour bénéficier de la remise à disposition de son ministère d'origine", considérée par le Ministre de la Fonction Publique comme une mesure contenue dans les conditionnalités du programme d'ajustement structurel, n'est expressément prévue par aucune disposition légale, ni réglementaire, l'administra-*

¹⁵⁶ Ordonnance N°21/PR du 26 Avril 1966 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême du Bénin.

¹⁵⁷ Arrêt n° 90-21 du 06 avril 2000, Chambre Administrative de la Cour Suprême, Cotonou, Bénin, inédit.

tion n'ayant pu en rapporter la preuve ; que dès lors, il y a lieu d'accueillir ce moyen du requérant comme fondé(...)».¹⁵⁷ La décision implicite de radiation de l'agent est annulée pour violation de la légalité avec toutes les conséquences de droit notamment la réintégration de ZOUNGAN Edouard dans son ministère d'origine.

De même, tout abus de l'autorité administrative consistant à faire cesser définitivement ou temporairement les fonctions d'un agent permanent de l'Etat, même pour difficulté économique est sanctionné par la Chambre administrative. Ainsi, la Chambre Administrative a décidé dans un arrêt du 20 novembre 1998 que : « *considérant (...) que ceux-ci [les victimes] par la volonté manifeste et sans équivoque des autorités compétentes du gouvernement d'alors ont été nommés dans des corps réguliers de la Fonction Publique, puis titularisés dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales et services de l'Etat, (...) que dès lors, ils sont agents permanents de l'Etat, et ont la qualité de fonctionnaires de l'Etat au sens strict du terme : « qu'ainsi, ils ne peuvent être licenciés de leurs postes pour suppression d'emploi sans l'intervention d'une loi spéciale de dégageant des cadres, prévoyant les conditions de préavis et d'indemnisation pour eux (...) Que donc c'est à tort que le Conseil d'Administration soutient que les requérants sont des agents occasionnels essentiellement révocables à tout moment et que l'article 8 de la Loi des Finances 1993 leur était applicable (...) ladite décision est annulée pour violation de la légalité uniquement en ce qui concerne les cent onze (111) requérants, avec toutes les conséquences de droit y afférentes (...) ».*¹⁵⁸

Egalement, toute décision prise par l'autorité administrative en méconnaissance d'un droit du fonctionnaire est également sanctionnée par le juge administratif. Ainsi, dans l'affaire AMOUZOUN Eké Gilbert contre MFPRA/ Etat béninois, les soldes et accessoires de AMOUZOUN Eké Gilbert ont été suspendus par le MFPRA sans respect de la procédure devant le Conseil de discipline prévue par le statut des APE ; donc en violation du droit à la défense du travailleur. La Cour a annulé l'acte attaqué en « *Considérant que dans ses observations en réplique, à aucun moment, l'administration n'a combattu l'inobservation des dispositions prévues par l'article 137 de la loi n°86-013 du 26 Février 1986 que lui reproche le requérant, qui sont :*

- *Le défaut de consultation préalable du conseil de discipline ;*
- *le défaut de communication préalable du dossier à l'agent ;*

*que cette position de l'administration ne permet d'aboutir qu'à une seule conclusion à savoir que les décisions légales n'ont pas été effectivement respectées (...) ».*¹⁵⁹

¹⁵⁸ Arrêt n° 93-34 /CA du 20 novembre 1998, Chambre Administrative de la Cour Suprême, Cotonou, Bénin, inédit.

On remarque que la jurisprudence administrative replace les victimes dans leur situation initiale, c'est-à-dire, à leur poste de travail, contrairement à la jurisprudence sociale tenue par le principe civiliste selon lequel les violations aux obligations de faire ou de ne pas faire se résolvent en dommages-intérêts où encore, tout fait de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer.

Malheureusement, comme pour les décisions de la Cour Constitutionnelle, on assiste le plus souvent à un «entêtement» des autorités administratives à ne pas les appliquer. Par exemple, l'arrêt 93-34 du 20 novembre 1998 portant annulation de l'acte de dégageant de 111 agents de la fonction publique béninoise n'a pas été appliqué pendant deux ans. Il a fallu de nombreux mouvements de rue, avant que l'Exécutif ne se décide timidement à l'appliquer. Dans un État qui se veut un État de droit, il n'est pas admissible que le Pouvoir Exécutif chargé de l'application des textes se plaise à donner le mauvais exemple. Il importe de renforcer les pouvoirs de cette juridiction administrative dans le sens du contrôle de l'exécution de ses propres décisions, sans toutefois entacher le principe sacro-saint de la séparation des pouvoirs.

Ce renforcement peut s'opérer par le vote d'une loi relative à l'exécution des décisions juridictionnelles à l'instar de la France où «*en cas d'inexécution d'une décision rendue par une juridiction administrative, le conseil d'Etat peut, même d'office, prononcer une astreinte contre des personnes morales de droit public pour assurer l'exécution de cette décision (...)*».¹⁶⁰

Le mécanisme de contrôle juridictionnel est complété par celui non juridictionnel qui, relativement, est moins structuré notamment au plan interne des pays en présence.

¹⁵⁹ Arrêt n° 94 - 41 du 04 mai 2000, Chambre Administrative de la Cour Suprême, Cotonou, Bénin, inédit.

¹⁶⁰ Article 2 de la loi française du 16 juillet 1980 relative à l'exécution des décisions juridictionnelles in Jean-François LACHAUME, les grandes décisions de la jurisprudence, droit administratif Collection Thémis, 6ème Edition, Paris, Puf 1991, p. 470.

SECTION II

Les organes de protection non juridictionnelle des normes internationales fondamentales et prioritaires du travail au Bénin et au Togo

Le mécanisme de protection non juridictionnel se caractérise par l'absence de contrainte et ne donne pas lieu à des décisions juridiquement obligatoires. Le contrôle non juridictionnel est celui organisé par les institutions internationales et dans le cas d'espèce celui effectué par le Bureau International du Travail (BIT) d'une part, (Paragraphe premier) et par les structures nationales mises en place aussi bien par les administrations que par la société civile au niveau des deux pays d'autre part, (Paragraphe deuxième).

Paragraphe premier :

Les mécanismes de contrôle de l'organisation internationale du travail (OIT)

Comme s'interroge Monsieur Eric Gravel « *le système de contrôle de l'OIT est extrêmement sophistiqué et a toujours été considéré, et à juste titre, comme le joyau de l'organisation. Mais quelle est l'aptitude des instruments normatifs à atteindre les objectifs de l'Organisation dans l'ensemble de ses membres malgré des niveaux de développement extrêmement variés ? (...)* Le volontarisme des moyens de l'OIT signifie-t-il que l'Organisation n'a pas de pouvoir de coercition vis-à-vis de ses Etats membres »¹⁶¹ A ces questions, rapporte Monsieur Gravel, Valticos, répond que : « (...) ce sujet pouvait sembler épuisé, et qu'après trente ans à œuvrer dans ce domaine, le sujet l'avait d'ailleurs lui-même épuisé ».¹⁶²

Le plus important à retenir, au-delà de toutes les polémiques, est l'effectivité des organes de contrôle prévus dans la constitution de l'Organisation et qui font un travail « phénoménal » au moyen d'un dialogue tripartite en vue du maintien de la paix et de la justice sociale au sein des Etats et dans le monde. Au nombre de ces organes de contrôle, on peut citer la Commission de l'Application des Normes de la Conférence (CANC). Cet Organe est appuyé dans son contrôle par la Commission d'Experts pour l'Application des Conventions et Recommandations (CEACR) qui l'aide à effectuer un contrôle régulier (A), Le Conseil d'Administration qui effectue des contrôles de type particulier en cas de réclamation ou de plainte (B) et le comité de la liberté syndicale qui effectue un contrôle de type spécial (C). La procédure suivie devant chaque

¹⁶¹ Eric Gravel, *Les mécanismes de contrôle de l'OIT : in normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir, mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, BIT, 1ère édition, Genève 2004, pp. 4 et 3.

¹⁶² Nicolas Valticos, « Once more about the ILO système of supervision : in what respect is it still a model? », in mélange H. G. schermers, 1994, vol 1, p. 99, in Eric Gravel, op cit, p. 3.

organe est assez rigoureuse et complexe voire délicate. La complexité et la délicatesse trouvent leur justification dans la procédure même d'élaboration des normes internationales du travail qu'il convient aussi d'expliquer (D).¹⁶³

**A) Le contrôle de la CANC appuyée par la CEACR :
un contrôle de type régulier**

Tous les deux ans, les gouvernements sont tenus de présenter un rapport expliquant les mesures qu'ils ont prises en droit et en fait pour appliquer l'une quelconque des huit conventions fondamentales qu'ils ont ratifiées; pour les autres conventions, sauf celles qui ont été mises à l'écart (c'est-à-dire dont l'application n'est plus contrôlée de façon régulière), ils doivent présenter un rapport tous les cinq ans. Des rapports sur l'application de conventions peuvent être demandés à des intervalles plus rapprochés. Les gouvernements doivent communiquer un exemplaire de leur rapport aux organisations d'employeurs et de travailleurs qui peuvent faire des commentaires à ce sujet; ces organisations peuvent également envoyer directement au BIT leurs commentaires sur l'application des conventions.

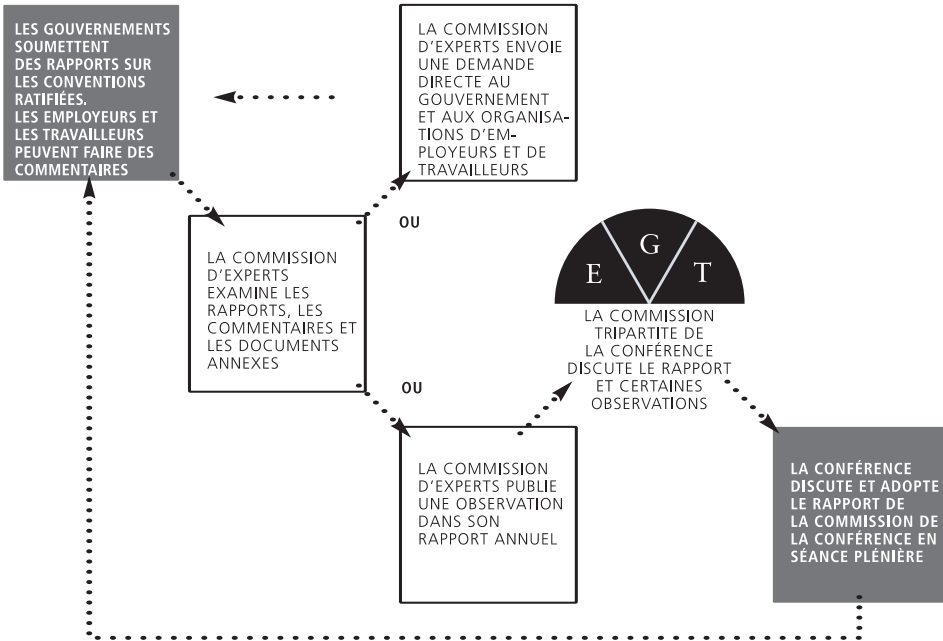
La Commission d'experts a été créée en 1926 afin d'examiner les rapports gouvernementaux, en nombre croissant, sur les conventions ratifiées. Aujourd'hui, la commission est composée de 20 éminents juristes nommés par le Conseil d'administration pour une période de trois ans renouvelable. Les experts viennent de différentes régions géographiques, de divers systèmes juridiques et de différentes cultures. La Commission d'experts doit fournir une évaluation impartiale et technique de l'application des normes internationales du travail à l'attention de la Commission de l'Application des normes de la Conférence (CANC).

La Commission d'experts n'est donc pas un organe direct de contrôle, elle est destinée à favoriser un contrôle éclairé de la CANC. La commission fait deux sortes de commentaires : des observations et des demandes directes. Les observations contiennent les commentaires sur les questions fondamentales que soulève l'application d'une convention particulière par un État. Ces observations sont publiées dans le rapport annuel de la commission. Les demandes directes portent sur des questions plus techniques ou contiennent des demandes d'éclaircissements. Elles ne sont pas publiées dans le rapport, mais sont communiquées directement aux gouvernements concernés.

¹⁶³ Les schémas sont tirés du site de l'OIT : www.ilo.org/normes.cit, p. 3.

Le rapport annuel publié par la Commission d'experts est constitué de trois parties. La partie I comprend le rapport général qui contient les commentaires sur la façon dont les États Membres ont rempli leurs obligations conventionnelles. La partie II contient les observations sur l'application des normes internationales du travail et la partie III une étude d'ensemble. La procédure de contrôle de type régulier se présente comme suit :

La procédure de contrôle régulier



B) Les contrôles de type particulier : les réclamations et les plaintes

Que ce soit les plaintes (a) ou les réclamations (b) le contrôle se fait selon des procédures bien définies, par le Conseil d'administration.

a) La procédure de la réclamation.

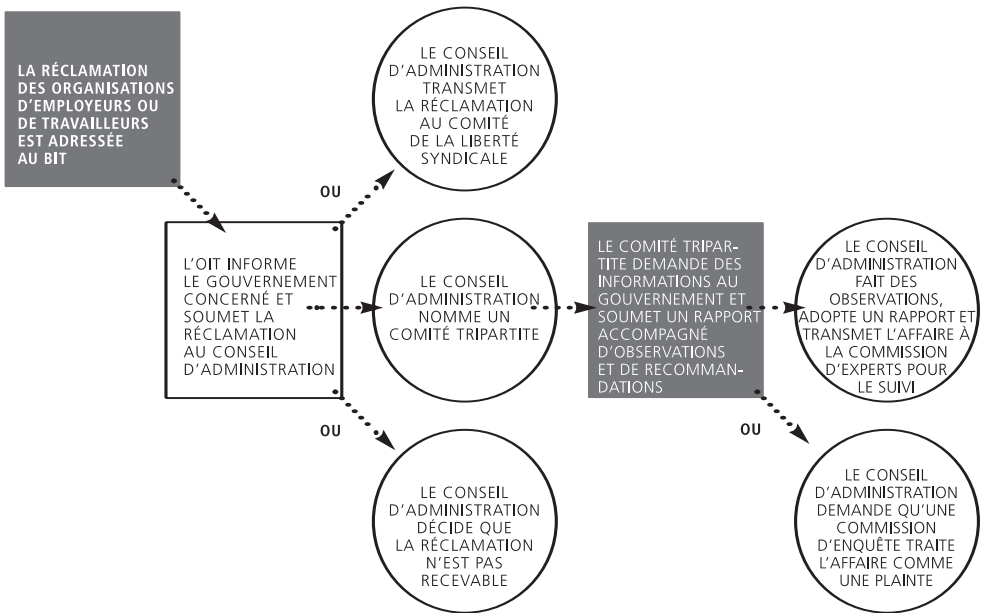
La procédure de réclamation est régie par les articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT. Elle donne le droit aux organisations professionnelles d'employeurs ou de travailleurs de présenter au Conseil d'administration du BIT une réclamation à l'encontre de tout État Membre qui, à leur avis, « n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle il a adhéré ». Un comité tripartite composé de trois membres du Conseil d'administration pourra être créé et chargé d'exami-

ner la réclamation et la réponse du gouvernement. Le rapport que ce comité soumet au Conseil d'administration précise les aspects juridiques et pratiques du cas, évalue les informations présentées et conclut sous forme de recommandations. Si la réponse du gouvernement ne paraît pas satisfaisante, le Conseil d'administration a le droit de rendre publique la réclamation reçue et la réponse donnée. Lorsqu'il s'agit d'une réclamation concernant l'application des conventions nos 87 ou 98, le Comité de la liberté syndicale en est généralement saisi.

Qui peut déposer une réclamation ?

Les organisations d'employeurs et de travailleurs, nationales ou internationales, peuvent engager une procédure, appelée réclamation, conformément à l'article 24 de la Constitution. Les individus ne peuvent pas adresser de réclamation directement au BIT, mais ils peuvent transmettre les informations pertinentes à leurs organisations de travailleurs ou d'employeurs. Cette procédure se présente comme ci-après :

La procédure de réclamation

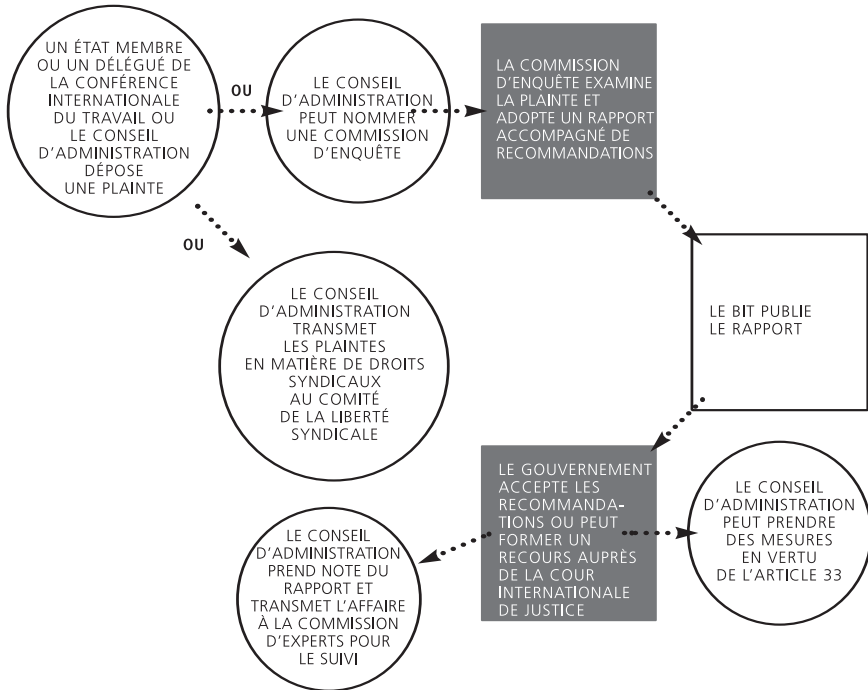


b) La procédure de la plainte

La procédure de plainte est régie par les articles 26 à 34 de la Constitution de l'OIT, aux termes desquels une plainte contre un État Membre qui n'appliquerait pas une convention qu'il a ratifiée peut être déposée par un autre Membre qui a également ratifié cette convention, un délégué à la Conférence ou le Conseil d'administration d'office. À la réception d'une plainte, le Conseil d'administration a la possibilité de nommer une commission d'enquête, composée de trois membres indépendants, qui a pour mission de procéder à un examen approfondi de la plainte pour établir les faits et formuler des recommandations quant aux mesures à prendre pour résoudre les problèmes soulevés. Une commission d'enquête est le plus haut niveau d'investigation et elle est généralement constituée lorsqu'un État Membre est accusé de violations graves et répétées et qu'il a refusé à plusieurs reprises d'y apporter une solution. À l'année 2005, 11 commissions d'enquête ont été constituées.

Lorsqu'un pays refuse de donner suite aux recommandations d'une commission d'enquête, le Conseil d'administration peut prendre des mesures en vertu de l'article 33 de la Constitution de l'OIT. Cet article prévoit que *«si un Membre quelconque ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations éventuellement contenues soit dans le rapport de la commission d'enquête, soit dans la décision de la Cour internationale de Justice, le Conseil d'administration pourra recommander à la Conférence telle mesure qui lui paraîtra opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations»*. L'article 33 a été utilisé pour la première fois dans l'histoire de l'OIT en 2000, lorsque le Conseil d'administration a demandé à la Conférence internationale du Travail de prendre des mesures pour amener le Myanmar à mettre fin à l'utilisation du travail forcé. En 1996 en effet, une plainte en vertu de l'article 26 de la Constitution avait été déposée contre ce pays pour violation de la convention (n°29) sur le travail forcé, 1930, et la commission d'enquête, qui avait été nommée, avait constaté *«une utilisation généralisée et systématique»* du travail forcé dans le pays. La procédure de plainte se présente comme suit :

La procédure de plainte

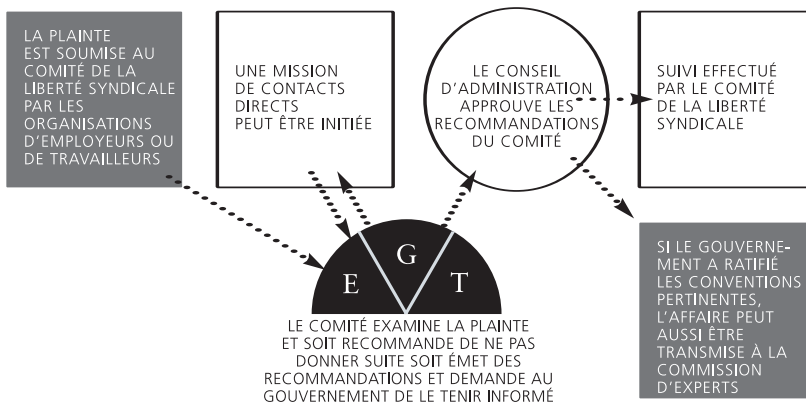


C) Le contrôle du Comité de la liberté syndicale

La liberté syndicale et la négociation collective font partie des principes fondateurs de l'OIT. Immédiatement après l'adoption de la convention n°87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical et de la convention n°98 sur le droit d'organisation et la négociation collective, l'OIT est arrivée à la conclusion que ces principes devaient être soumis à une autre procédure de contrôle pour garantir qu'ils seront aussi respectés dans les pays qui n'ont pas ratifié les conventions pertinentes. C'est pourquoi en 1951, le Comité de la liberté syndicale a été institué et chargé d'examiner les plaintes faisant état de violations des principes de la liberté syndicale, même si l'État en cause n'a pas ratifié les conventions s'y rapportant. Les plaintes sont déposées par des organisations de travailleurs ou d'employeurs contre un État Membre. Le Comité de la liberté syndicale est institué au sein du Conseil d'administration. Il est composé d'un président indépendant, de trois représentants des gouvernements, trois représentants des employeurs et trois représentants des travailleurs. S'il estime la plainte recevable, il établit les faits en instaurant un dialogue avec le pays concerné. S'il conclut qu'il y eu violation des normes ou des principes relatifs à la liberté syndicale, il prépare un rapport qu'il soumet

au Conseil d'administration et formule ses recommandations sur la façon de remédier à la situation. Le gouvernement est ensuite invité à rendre compte de la mise en œuvre de ces recommandations. Si le pays a ratifié les instruments pertinents, la Commission d'experts peut être saisie des aspects législatifs. Le comité peut également choisir de proposer une procédure de contacts directs au gouvernement concerné de façon à traiter directement avec les responsables gouvernementaux et les partenaires sociaux par le biais du dialogue. Depuis sa création il y a plus de 50 ans, le Comité de la liberté syndicale a examiné plus de 2'300 cas. Plus de 60 pays des cinq continents ont pris des mesures à la suite de recommandations qu'il a formulées et l'ont informé d'une évolution positive de la situation en matière de liberté syndicale au cours des 25 dernières années. Le schéma ci-dessous explique le déroulement de cette procédure.

La procédure en matière de liberté syndicale

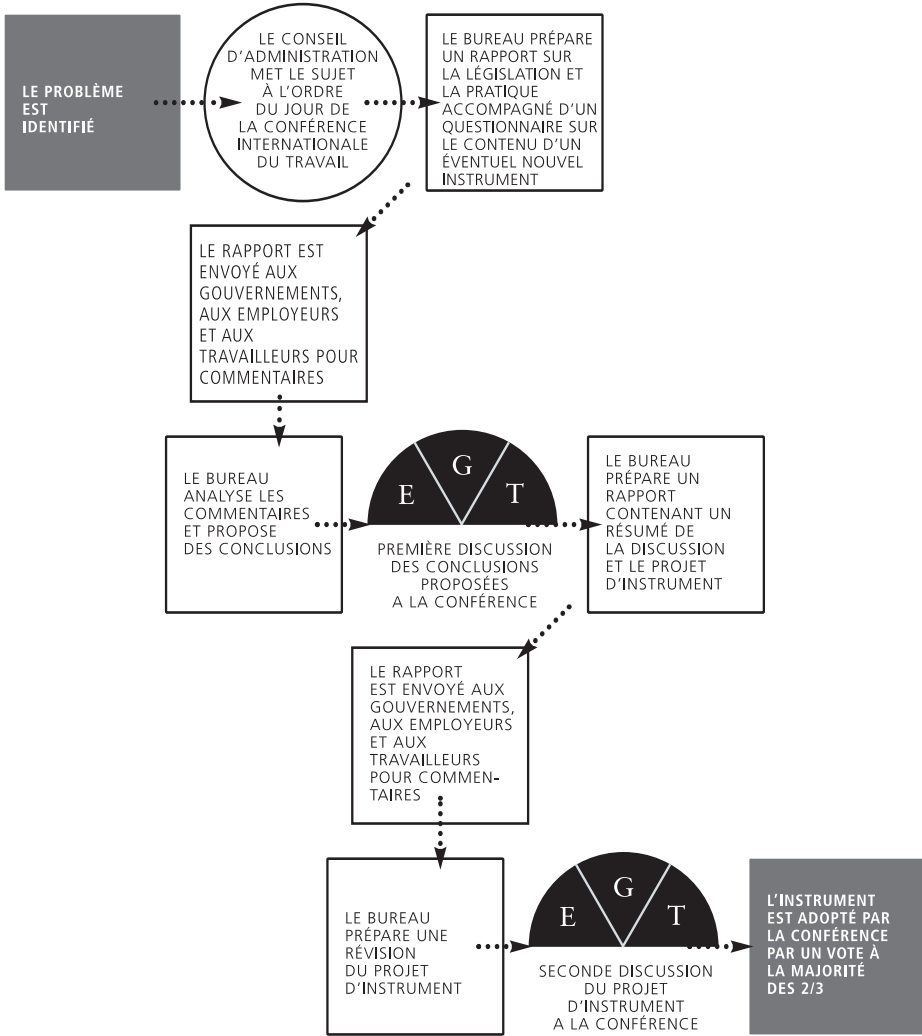


D) *La procédure d'élaboration des normes internationales du travail : une procédure sophistiquée*

Les normes internationales du travail se développent à partir des préoccupations de plus en plus vives de la communauté internationale quant à la nécessité de régler des problèmes particuliers, tels qu'accorder aux femmes qui travaillent une protection pendant leur maternité ou garantir des conditions de travail sûres aux travailleurs agricoles. L'élaboration de normes internationales du travail au sein de l'OIT est un processus législatif particulier, dans lequel interviennent les représentants des gouvernements, des travailleurs et des employeurs du monde entier. D'abord, le Conseil d'administration convient d'inscrire une question à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail. Le Bureau International du Travail prépare un rapport qui analyse la législation et les pratiques des États Membres relatives à la question choisie. Ce rapport est transmis aux États Membres ainsi qu'aux organisations de travailleurs et d'employeurs pour qu'ils formulent leurs observations. Il est ensuite soumis à la Conférence internationale du Travail en vue d'une première discussion. Un second rapport est alors préparé par le Bureau. Ce rapport ainsi que le projet d'instrument sont envoyés pour commentaires et soumis à la session suivante de la Conférence. Le projet d'instrument est alors à nouveau discuté, modifié si nécessaire, puis proposé pour adoption. Cette procédure de «*double discussion*» laisse aux participants de la Conférence le temps nécessaire pour analyser le projet d'instrument et formuler des observations. La majorité des deux tiers est requise pour qu'une norme soit adoptée.

La Conférence internationale du Travail a récemment mis en œuvre une «*approche intégrée*» visant à améliorer la cohérence, la pertinence et l'impact des activités normatives de l'OIT et à élaborer un plan d'action comportant un ensemble cohérent d'outils permettant de traiter un thème spécifique. Il peut s'agir de conventions, de recommandations ou d'autres types d'instruments, de mesures de promotion, d'une assistance technique, de recherche et d'activités de diffusion des connaissances ou encore d'une coopération entre institutions. Utilisée pour la première fois en 2003 pour élaborer une stratégie mondiale visant à améliorer la santé et la sécurité au travail ; cette méthode a permis en 2004 de débattre de la question des travailleurs migrants. Elle sera également utilisée pour traiter d'autres thèmes, comme l'emploi des jeunes, lors de futures Conférences internationales du Travail.

La procédure en matière de liberté syndicale



La réussite et l'efficacité de ces organes de contrôle peuvent se mesurer à l'aune des résultats obtenus, à leur pertinence et à leur permanence. Les nombreux cas de progrès¹⁶⁴ notés tant par la CEACR que par le comité de liberté syndicale depuis plusieurs décennies révèlent bien l'efficacité de ces mécanismes de contrôle.

¹⁶⁴ Les cas de progrès sont ceux dans lesquels les gouvernements, en réponse aux commentaires de la CEACR ont modifié leur législation ou leur pratique de manière à donner pleinement effet aux conventions ratifiées. Ces cas sont répertoriés par la commission sous le vocable «cas de progrès».

En effet, le nombre total des cas de progrès enregistré par la CEACR en décembre 2003 s'élevait à 2342.¹⁶⁵

Le contrôle par la CEACR, des 26 conventions ratifiées par le Bénin l'a amené à adresser au Gouvernement de ce dernier, 19 observations particulières, 74 demandes directes individuelles, 14 soumissions aux autorités compétentes et 4 observations générales de la commission de l'application des normes de la conférence. Au Togo, le contrôle de l'application des 20 conventions ratifiées par celui-ci a permis à la CEACR d'adresser au Gouvernement togolais, 17 observations particulières, 56 demandes directes individuelles, 6 soumissions aux autorités compétentes et observations de la commission de l'application des normes de la conférence.

En outre, selon des chiffres biens compilés par le service de la liberté syndicale, au cours de la décennie 1991-2000, environ 2000 syndicalistes de 40 pays ont été libérés suite aux recommandations du comité.¹⁶⁶

En ce qui concerne le Bénin, le comité de liberté syndicale a été saisi entre 1975 et 2005 de cinq cas par diverses organisations syndicales nationales et internationales ; parmi ces cas, quatre sont déclarés clos, c'est-à-dire résolus. Un cas nouveau est porté devant le comité par la Confédération des syndicats Autonomes du Bénin (CSA-BENIN) en janvier 2005 pour violation de la liberté syndicale. Le comité a fait ses commentaires et attend toujours les observations ou des informations du gouvernement béninois.

Le Togo n'est pas non plus resté en marge. En effet de 1969 à 2000, six cas ont été portés devant le comité contre le Togo. Au nombre de ces cas, quatre sont clos et deux sont en cours. Les motifs de ces deux plaintes sont relatifs aux arrestations et détentions arbitraires de dirigeants syndicaux et de syndicalistes et atteintes au droit de constituer des organisations sans autorisation préalable.

De ces quelques données, on peut dire que le mécanisme de contrôle de l'OIT est effectif, même si les Etats en cause font traîner la procédure en longueur.

Cependant, certains de ces Etats, parfois, refusent carrément toute collaboration avec les organes de contrôle et ignorent toutes recommandations ou observations des experts qui se trouvent ainsi bloquées du fait des difficultés de mise en œuvre des dispositions de l'article 33 de la constitution de l'OIT précité (cf page 63).

¹⁶⁵ Eric Gavel, Chloé Charbonneau-Jobin, *La commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations : Dynamique et impact*, BIT, Genève, 1ère édition 2003, p. 94.

¹⁶⁶ A.J. Pouyat, *Les normes et les procédures de l'OIT en matière de liberté syndicale* : un bilan, in revue internationale du travail, volume 121, 1982, pp. 309-325.

Paragraphe deuxième :

Le contrôle administratif et celui de la société civile au Bénin et au Togo

Le contrôle du respect des normes internationales du travail y compris les fondamentales et prioritaires est aussi assuré par des mécanismes qui s'organisent à deux niveaux différents ; un premier mécanisme de contrôle mis en place par chaque État et qui est exercé par plusieurs organes administratifs tels que le conseil national du travail (CNT) et l'inspection du travail qui interviennent d'une manière générale dans la protection de toutes les conventions de l'OIT ratifiées au Bénin comme au Togo. Il existe d'autres organes tels que la brigade de protection des mineurs qui interviennent spécifiquement dans le contrôle administratif des conventions n°138 et 182 dans les deux pays, les actions de l'ensemble de ces institutions sont à renforcer pour être plus efficaces (A). Un deuxième mécanisme de contrôle est aussi effectué par l'ensemble des Institutions Non Gouvernementales (I.N.G.) dont l'unité d'action, en matière de protection des normes internationales du travail, mérite d'être réorganisée (B).

A) *Le contrôle administratif des normes internationales au Bénin et au Togo : un contrôle à renforcer*

Le contrôle administratif est exercé à titre principal par les services des directions générales du travail au niveau des deux pays notamment les services de l'inspection du travail dont les difficultés de fonctionnement ont déjà été évoquées dans le chapitre précédent. Outre les services de l'inspection du travail, il existe les conseils nationaux du travail béninois et togolais qui jouent les mêmes rôles.

- **Les conseils nationaux du travail**

Au Bénin en effet, en dehors de la direction du travail, le contrôle administratif est également assuré par le Conseil National du Travail (CNT) qui est un organe non seulement tripartite, mais dans lequel siègent des experts désignés par arrêté du Ministre chargé du travail.

Aux termes de l'article 1er du décret n°98-485 du 15 octobre 1998,¹⁶⁷ «le CNT a pour mission d'étudier les problèmes concernant le travail, l'emploi des travailleurs, (...) l'amélioration des conditions des travailleurs (...); d'émettre des avis et de formuler des propositions et résolutions sur la réglementation du travail (...).»

¹⁶⁷ Décret portant conditions d'organisation et de fonctionnement du CNT du Bénin.

Ce conseil donne des avis consultatifs sur toute question qui lui est soumise et dresse un rapport qu'il transmet au Ministre chargé du travail. Mais l'insuffisance des moyens matériels et financiers entrave le bon déroulement des sessions de cet organe. Néanmoins, le CNT reste une institution au sein de laquelle la pratique de la négociation collective est une réalité. Mais il n'en demeure pas moins que son rôle reste à renforcer pour un meilleur fonctionnement.

Au Togo, le conseil national du travail et des lois sociales vit dans une sorte de léthargie. En effet, ce conseil a pour attributions :

- d'étudier d'une manière générale les problèmes concernant le travail, la main-d'œuvre et la sécurité sociale ;
- d'émettre les avis et formuler des propositions et résolutions sur la réglementation à intervenir en ces matières ;
- d'étudier les éléments pouvant servir de base à la composition du budget type et à la détermination du salaire minimum.

Pendant longtemps le conseil est resté non fonctionnel. Ce n'est qu'en 1990 qu'il a tenu des séances de travail au cours desquelles il a eu à examiner et à adopter le projet de décret portant création du comité d'hygiène et de sécurité sociale. Depuis son installation, les membres titulaires et suppléants du conseil national du travail et des lois sociales ont participé à un seul atelier de formation. La question du renforcement des capacités des membres de ce conseil se pose.¹⁶⁸ De ce qui précède on peut retenir que les difficultés politico-administratives de ce pays ne favorisent guère un dialogue régulier et harmonieux au sein de ce conseil. D'ailleurs, le dialogue social d'une manière générale au niveau de ce pays a du mal à décoller. Dans ces conditions la protection des normes internationales du travail ne peut que balbutier.

• **Les Brigades de protection des mineurs**

Au Bénin, une telle brigade joue un rôle important dans la lutte contre le trafic d'enfants. Créée en 1990, elle est basée à Cotonou et a une compétence nationale. Elle travaille en collaboration avec les brigades de gendarmerie opérant dans les zones rurales. Une ligne téléphonique discrète et gratuite est mise à la disposition du public pour dénoncer les cas d'exploitations, de maltraitances et de trafics d'enfants dont ils ont eu connaissance. En effet, le rôle de cette brigade est de prévenir les crimes et délits commis sur les mineurs et ceux commis par les mineurs. Malheureusement, elle ne dispose actuellement que d'une dizaine d'agents organisés en équipes alternantes chargées de surveiller les embarquements des passagers dans les ports et aéroports de Cotonou et

¹⁶⁸ Tchessa Abi, op cit. pp. 4-8.

de surveiller les frontières. Ici encore, le manque de moyen chronique en ressources humaines et en matériels constituent un handicap à l'efficacité du contrôle. Au Togo, la situation est semblable. Au côté de ces contrôles administratifs se développe celui de la société civile.

B) Le contrôle des normes internationales fondamentales et prioritaires par les sociétés civiles béninoise et togolaise

La mise en œuvre des normes internationales du travail se fait également sous le regard vigilant de quelques institutions de la société civile telles que les organisations syndicales et celles non gouvernementales ayant pour objet la défense des droits de l'homme.

- **Le contrôle des organisations syndicales**

Au Bénin, les centrales ou confédérations syndicales effectuent le contrôle des normes à trois niveaux à savoir, le contrôle *a priori*, le contrôle en cours d'exécution et celui *a posteriori*.

Dans le rôle de contrôleurs *a priori* les responsables syndicaux exercent un droit d'amendement sur les projets ou propositions de textes de lois, qui leur permet de donner leur avis. En effet, tout texte de loi en matière de travail d'une manière générale est soumis à chaque organisation syndicale qui procède à son amendement. L'amendement peut être individuel (interne à chaque syndicat) ou collectif ; dans ce dernier cas, toutes les centrales se retrouvent pour harmoniser leurs points de vue ; la possibilité leur est accordée parfois d'aller défendre leurs opinions sur la question devant la commission des lois du parlement béninois.

Dans le rôle de contrôleurs en cours d'exécution, ces responsables assurent «la police des normes» du travail en veillant à leur application. Ainsi par exemple, ils peuvent directement adresser leurs observations au BIT ou dénoncer les cas de violation des conventions ratifiées par le Bénin. Les moyens d'action des organisations syndicales, en cas de violation des normes, prennent plusieurs formes : réunions de protestation, des manifestations de rue, des mouvements de grève etc. Malheureusement, pour diverses raisons, certains mouvements de grève sont souvent vite récupérés ou déjoués sans la satisfaction des revendications.

Dans le contrôle *a posteriori*, ces responsables donnent leur avis sur les rapports périodiques que le gouvernement adresse au BIT après avoir vérifié leur conformité aux réalités.

Il convient de souligner cependant que le contrôle effectué par les syndicats est parfois handicapé par des querelles intestines dues au manque de culture syndicale, au mépris du droit à la différence, à l'intolérance

des centrales les unes envers les autres et parfois à des conflits intra-organisationnels.

Quant aux organisations syndicales togolaises, le contrôle des normes internationales du travail se fait encore de manière timide. Plusieurs raisons pourraient expliquer cette situation. Entre autres, il peut être cité l'émergence des organisations syndicales de façade qui seraient constituées aussi bien par le pouvoir politique que les partis d'opposition. Dans ces conditions, on ne peut s'attendre à aucun contrôle véritable car le contrôle en matière syndicale suppose, une liberté d'esprit, de pensée et d'action, une conviction, de la détermination et de la bravoure à la cause du monde du travail et non à la cause des responsables politiques. Certes, il existe quelques centrales qui se battent et qui s'emploient à mieux faire, malheureusement dans les limites de l'espace de liberté octroyé par le régime en place.

- **Au niveau des organisations non gouvernementales (ONG)**

Les organisations non gouvernementales n'interviennent pas de façon remarquable dans les contrôles préalable et *a posteriori* des normes internationales du travail. En effet, très peu d'ONG au Bénin sont spécialisées en droit du travail, même celles qui se réclament de la défense des droits humains. Cependant, elles sont actives en matière de protection de certaines normes internationales du travail telles que, les conventions n°100 et 111 relatives à l'égalité de rémunération entre les sexes pour un travail de valeur égale, et à la non discrimination en matière d'emploi et de profession. Il en est de même pour l'interdiction du travail des enfants objet des conventions n°138 et 182. Les ONG béninoises ne tolèrent pas la moindre violation qu'elles ne cessent de dénoncer. Elles organisent des actions de sensibilisation, de formation et d'éducation à l'endroit des populations.

En ce qui concerne particulièrement le trafic des enfants, les ONG les plus structurées collaborent avec les structures de prévention et de répression de l'État (la brigade des mineurs, les ministères publics près les tribunaux etc.).

Au Togo, les ONG sont plus actives que les organisations syndicales. En effet, sur 325 ONG que compte le pays, 23,38%¹⁶⁹ évoluent dans le domaine juridique, (droits de l'homme et assistance juridique) et 4,92%¹⁷⁰ en font leurs activités prioritaires. Quelques unes s'organisent contre le trafic des enfants et la non discrimination. Mais pour l'instant, elles ne peuvent faire aucune pression sur le pouvoir pour se faire faciliter leur tâche.

¹⁶⁹ http://www.ong-togo.tg/RepN_Cat.inc.php3.

¹⁷⁰ *ibidem*.

Le plus important à retenir est que dans la mise en œuvre des normes internationales du travail dont les normes fondamentales et prioritaires, les ONG et les syndicats jouent un rôle important. Dans leur rôle de surveillance et de pression, les ONG et les syndicats mobilisent l'opinion publique nationale voire internationale en vue de contraindre les gouvernants à adopter telle ou telle position allant dans le sens de l'effectivité ou à obliger ceux-ci à ratifier telle ou telle convention. C'était le cas en 2000 au Bénin où des ONG intervenant dans le domaine de l'assistance aux mineurs et des organisations syndicales avaient, par de nombreuses recommandations au Gouvernement, exigé la ratification des conventions n°138 et 182 de l'OIT. Ces actions étaient menées pour appuyer les démarches qui avaient été entreprises par le BIT.

Mais ces ONG, à l'instar des syndicats, accusent assez de faiblesses qui ont noms : manquements aux règles et principes démocratiques, insuffisance dans la gouvernance pour ne citer que celles là. Comme on le constate, les organes de contrôle juridictionnel et non juridictionnel rencontrent beaucoup d'obstacles pour être efficaces dans leur mission ; il importe de les identifier et de préciser leurs fondements.

Chapitre 2 : Les obstacles à l'effectivité des normes internationales fondamentales et prioritaires : fondements et tentatives de solutions

Comme l'a si bien stigmatisé G. Caire, « dans les pays africains, le paysage économique y demeure sombre, et une spirale descendante dont le mouvement descendant s'accélérait de lui-même : diminution de la production vivrière par habitant, dépendance croissante à l'égard des importations alimentaires, charges d'endettement insupportables, rééchelonnement des paiements aux titres des dettes déjà rééchelonnées, asphyxie des importations, désindustrialisation, et paralysie forçant les gouvernements à faire marche en arrière ». ¹⁷¹ Et Monsieur Koffi Annan, Secrétaire Général de l'organisation des Nations Unies disait, dans son discours d'ouverture de la troisième conférence des Nations-Unies sur les pays les moins avancés que « les 600 millions d'habitants des 48 pays les moins avancés que compte la planète mènent un combat quotidien contre une pauvreté abjecte (...) S'il n'est pas mis fin à cette situation, les conséquences seront tragiques ».

C'est dans ces conditions désagréable que les pays africains d'une manière générale, le Bénin et le Togo ¹⁷² en particulier, s'emploient à appliquer les normes internationales du travail y compris les principes et droits fondamentaux. Or, l'effectivité/efficacité de toute règle de droit suppose, outre la volonté, la détermination et la clairvoyance des destinataires de celle-ci, un minimum de marge de manœuvre, c'est-à-dire de liberté d'action voire la liberté de s'assumer. Cette liberté nécessite un minimum de moyens matériel, financier, humain, technique pour ne citer que ceux-là. A défaut, on ne peut s'attendre à une effectivité véritable.

L'écart entre les contenus normatifs et leur mise en œuvre, depuis leur intégration, dans l'ordre juridique béninois ou togolais, à leur contrôle, par les différents organes s'explique par un certain nombre de facteurs. Les nombreux aspects d'ineffectivité sont essentiellement dus à la complexité d'obstacles divers (Section I) auxquels il faudra palier (Section II).

¹⁷¹ G. Caire, *Les problèmes de l'emploi dans l'Afrique subsaharienne*, in *Mondes en développement*, Tome 18, 1990, n°71.

¹⁷² Le Bénin et le Togo font parties des 15 pays les plus pauvres de la planète terre.

SECTION I

Une variété d'obstacles complexes au Bénin et au Togo

Les nombreux obstacles à l'effectivité des normes dans les deux Etats ont leurs sources tant au plan endogène (paragraphe 1er) qu'au plan exogène (paragraphe 2ème).

Paragraphe premier :

les obstacles endogènes à l'effectivité des normes au Bénin et au Togo

Les obstacles endogènes sont ceux liés aux conditions générales internes des pays. Ces conditions influencent la mise en œuvre des normes. Elles sont aussi bien d'ordre objectif (A) que subjectif (B).

A) *Les entraves objectives endogènes aux deux pays*

Les entraves objectives endogènes sont celles liées aux situations politico-institutionnelle, économique, juridique et judiciaire ainsi qu'aux réalités socioculturelles nationales.

a) *Des obstacles liés aux faiblesses de la démocratie béninoise aux crises politiques au Togo*

Depuis son accession à l'indépendance le 1er Août 1960, le Bénin a connu une vie politique interne très mouvementée voire une évolution politique chaotique, empreinte de tous les malaises comme si, pour emprunter l'ironie de M. Francis Augustin Akindes, «*l'ex-colonisateur était parti mais en laissant derrière lui un terrain miné, semé d'énigmes et en emportant certaines clés sans lesquelles les énigmes ne peuvent être résolues*». ¹⁷³ Ces malaises n'ont guère favorisé l'instauration d'un régime démocratique durable fondé sur le respect des droits humains ainsi que les principes et droits fondamentaux au travail. Or l'édification d'un Etat de droit est l'une des conditions nécessaires au développement de tout pays.

En effet, l'histoire politique du Bénin a été marquée, depuis son accession à l'indépendance, par trois grandes étapes :

- La première période (1960 à 1972), a été celle de la grande turbulence politique et institutionnelle marquée par 11 coups d'Etat et putschs militaires. Dans une telle anarchie, aucune démocratie et aucun Etat de droit ne pouvaient se construire. Le désordre est une négation du droit car il ne peut favoriser sa mise en œuvre encore moins aider à l'accomplissement de sa mission sociale, donc de son effectivité ;

¹⁷³ Francis Augustin Akindes, *le Bénin entre le renouveau démocratique et les exigences de l'ajustement structurel*, CODESRIA, Dakar, 1991, p. 7.

- La seconde période (1972 à 1989) est celle de la révolution Marxiste Léniniste qui est caractérisée par un bâillonnement des libertés fondamentales et une violation de certaines conventions fondamentales notamment les conventions n°87 et 98 ainsi que celles n°29 et 105 à savoir : instauration d'un syndicat de type unique, étouffement du droit de grève, de la négociation collective, des manifestations des travailleurs, emprisonnements, réquisition forcée des salariés pour ne citer que ceux là. Il ne peut en être autrement car les exigences de la démocratie populaire ne pouvaient rimer avec celles de la démocratie libérale, les deux concepts étant donc opposées ;
- La troisième période allant de 1990 à nos jours (2005) est celle de l'avènement du renouveau démocratique. Il est marqué par le respect du principe traditionnel de la séparation des pouvoirs ainsi que l'institution des organes de contre-pouvoir, d'une Cour Constitutionnelle et d'une Haute Cour de Justice.

Depuis quinze ans, le Bénin fonctionne selon les principes d'un véritable Etat de droit. C'est un pays où les droits humains sont proclamés et protégés. Mais dans la pratique, il existe des dysfonctionnements non négligeables. Ces problèmes de fonctionnement sont plus accentués au niveau de l'exécutif qui a la charge de la gestion de l'Administration publique dont le fonctionnement normal devrait assurer, en principe, l'effectivité des droits humains en général et celle des droits fondamentaux des travailleurs en particulier.

En effet, l'Administration publique, en l'occurrence la fonction publique béninoise demeure peu efficace ; *« elle est caractérisée par la prédominance de l'Etat patrimonial dans lequel la priorité est souvent donnée à l'exercice du pouvoir, aux réseaux de solidarité et à l'absence de transparence (...) Avec des effectifs insuffisants par endroit (...), son rendement est faible »*.¹⁷⁴

Au Togo, l'évolution de la situation politique est bien différente. En effet, ce pays n'a jamais connu de régime marxiste. Et pourtant, la situation est loin d'être meilleure. Les citoyens togolais ont pendant longtemps connu le même sort de souffrances, de tortures et autres violations des droits de la personne que leurs voisins béninois. La question de l'effectivité/efficacité des principes et droits fondamentaux voire des droits humains n'est donc pas un problème idéologique ; mais une question de bon sens, d'éthique et de valeur transcendant les disparités socio-politiques. Le Togo en effet, a connu, depuis son indépendance à ce jour, une situation plus stable, mais tout aussi liberticide.

¹⁷⁴ PNUD, *Rapport sur la situation économique et sociale du Bénin EN 2002*, version finale, Cotonou, mars 2003, p. 7. ou <http://www.undp.org/bj/publication/rapport-eco-soc-bénin-2002.pdf>.

La période allant de 1960 à 1967 a été marquée par trois coups d'Etat militaire. En sept ans, le Togo a connu trois présidents dont le dernier est décédé au pouvoir après quarante ans de règne. Ce monolithisme politique qui dure encore est caractérisé par une confiscation des libertés fondamentales, des violations des droits de l'homme. Les normes fondamentales et prioritaires sont massivement violées (interdiction de réunions aux organisations des travailleurs, absence de dialogue social, des arrestations des syndicalistes, des licenciements pour faits de grève pour ne citer que ceux là).

Le vent de la démocratie libérale des années 1990 en Afrique ainsi que la pression de la communauté internationale n'ont guère influencé le régime. L'Administration publique, plaque tournante de la vie de toute nation, est dangereusement minée par une psychose au niveau de toute la hiérarchie de la fonction publique, psychose entraînant un climat de méfiance qui ne motive guère au travail. La discrimination fondée sur l'appartenance politique, syndicale, ethnique et autres injustices entre travailleurs poussent à la résignation au travail.

Même l'élection d'un nouveau président à la tête du pays ne fait pas encore évoluer la situation et n'est pas de nature à rassurer la communauté internationale et les institutions des Nations Unies qui manifestent quelque hésitation à porter leur assistance. C'est dans ce contexte qu'ont été appliqués et continuent de l'être encore les principes et droits fondamentaux au travail et les normes prioritaires du travail. Dans ces conditions, l'effectivité/efficacité des normes n'est véritablement possible que si la communauté internationale, à travers ses institutions, fait pression pour aider le peuple togolais à établir un Etat de droit, condition sine qua non pour la garantie des droits humains sans laquelle il ne saurait y avoir un travail décent.

En conclusion, le régime démocratique béninois encore non enraciné ou celui togolais encore monolithique, ne favorisent pas l'ineffectivité des principes et droits fondamentaux au travail. Ces régimes ont engendré d'autres phénomènes qui font échec à leur effectivité et qui ont noms :

- **la crise de conscience professionnelle** qui se traduit par un état d'âme et de prédisposition à la paresse, à l'absentéisme, à la désinvolture, au retard à son poste de travail pour ne citer que ceux là ;
- **la crise d'intégrité** est la manifestation par la trop grande propension des travailleurs à la corruption, à la concussion, au détournement et au non respect du bien public ;
- **la crise de l'autorité** de la loi se caractérise par une violation, à son aise, des lois et règlements en vigueur ;

- **la crise d'autorité** qui est la conséquence de la complaisance et du favoritisme résultant du développement de réseaux et micro réseaux relationnels et transactionnels dans les fonctions publiques et qui conduisent les responsables à se faire prendre dans le piège de l'impunité.

Mais les dysfonctionnements des régimes politiques en place ne sont pas les seuls obstacles à l'effectivité des normes.

b) Les dysfonctionnements de la justice comme obstacles à l'effectivité des normes au Bénin et au Togo

Le dysfonctionnement de la justice est une cause d'ineffectivité des normes mais à des degrés divers au Bénin et au Togo. En effet, le bon fonctionnement de l'organe judiciaire dépend du régime politique qui doit à la fois garantir et respecter l'indépendance de la justice dans le cadre du principe sacro-saint de la séparation des pouvoirs. En République du Bénin, malgré le respect de la séparation des pouvoirs, le système judiciaire reste peu performant comme le souligne le rapport sur la situation économique et sociale du PNUD en 2003 en ces termes *«malgré l'indépendance relative dont il jouit, le système judiciaire manque de moyens (humains, financiers et matériels) pour assumer son rôle ; c'est ainsi que les délais d'attente sont très longs dans les juridictions. La persistance de la corruption à tous les niveaux affaiblit le processus de consolidation de la démocratie, compromet la sécurité des contrats dans la vie économique et aggrave la pauvreté surtout dans les villes et les inégalités à tous les niveaux. Les efforts déployés par le gouvernement pour lutter contre ce fléau n'ont eu que peu de résultats à cause du règne de l'impunité et les faiblesses de l'appareil; il en résulte une faible protection des groupes vulnérables (pauvres, femmes et enfants), la résurgence des actes de banditisme, des vindictes populaires fréquentes et des évasions de prisons (...) de nombreux juges convaincus de malversation ont été incarcérés(...)»*.¹⁷⁵ Pour palier ces maux, le gouvernement a mis en place une politique de recrutement et de formation de jeunes magistrats et une politique de motivation du personnel du corps judiciaire qui ne donne pas encore tous ses effets. Au Togo, le dysfonctionnement est plus préoccupant car le principe de la séparation des pouvoirs, pourtant garanti par la constitution, n'est pas respecté dans la réalité. Les élans de l'exécutif à déborder les limites de sa sphère de compétence ôtent à ce troisième pouvoir toute indépendance. Outre ce facteur, le déficit en ressources humaines et matérielles ainsi que les problèmes de motivation du personnel judiciaire viennent aggraver la situation. Mais les dysfonctionnements au niveau de l'Administration et de l'appareil judiciaire trouvent, dans une certaine mesure, leurs sources dans la situation économique difficile des pays considérés.

¹⁷⁵ PNUD, *rapport sur la situation économique et sociale(...)* op cit, p. 7.

c) Des contextes socio-économiques défavorables à la mise en œuvre des normes au Bénin et au Togo

La volonté ou le désir ne suffit pas pour réaliser l'effectivité d'une règle de droit. De même, la proclamation de celle-ci et l'installation des organes de contrôle ne suffisent pas pour atteindre son but social recherché. L'effectivité de la règle de droit fait appel à d'autres conditions parmi lesquelles figurent celles socio-économiques dont le faible niveau peut gravement l'altérer. Au Bénin comme au Togo, les conditions économiques et sociales ne sont pas des plus reluisantes.

Ainsi, au Bénin, comme le souligne le rapport sur le développement économique et humain du PNUD, «*la pauvreté est restée un phénomène massif et touche plus du tiers de la population ; aucune amélioration n'a été enregistrée entre 1994 et 2000, ..., et le seuil de pauvreté a augmenté de 88%. L'effectif des pauvres au Bénin peut être estimé à 1 959 825 (Banque mondiale, 2003 : 12) (...)*».¹⁷⁶ L'indice de développement humain est de 0,421 avec un classement en 2004 de 161ème sur 175 pays.¹⁷⁷ Le PIB par habitant est de 325'000 francs CFA soit environ 500 Euros.¹⁷⁸ La balance commerciale demeure largement déficitaire.

Quant au Togo, «*l'économie est encore et toujours au creux de la vague. La dégradation économique continue d'autant plus que le contexte politique est lourd d'incertitudes. Electeurs, investisseurs et hommes d'affaires attendent (...)*».¹⁷⁹ Alors que la croissance économique du pays était en baisse, la suspension de la coopération avec l'Union Européenne n'a fait qu'aggraver une situation générale marquée par le recul des secteurs vitaux.¹⁸⁰ Selon la banque mondiale, en 2004 le PIB par habitant au Togo est de 310 dollars ; le taux de chômage est de 3,30% et la balance commerciale est également largement déficitaire (moins 12% du PIB en 2002).¹⁸¹ Ces quelques points montrent le paysage socio-économique sombre des deux pays ; et la liste est loin d'être exhaustive. Cette situation influence dans une large mesure la mise en œuvre des conventions fondamentales et prioritaires au travail.

En effet, des gouvernements économiquement paralysés ne peuvent convenablement honorer leurs engagements vis-à-vis de leurs populations ou vis-à-vis de la communauté internationale. Dans un tel contexte, les risques de soulèvement populaire et de grandes tensions contre les régimes en place restent élevés et les risques de dérapages des pouvoirs pour ramener le calme demeurent grands.

¹⁷⁶ PNUD, op cit, pp. 19-20.

¹⁷⁷ http://www.ambafrance-bj.org/article.php?id_article=280.

¹⁷⁸ http://www.ambafrance-bj.org/article.php?id_article=282.

¹⁷⁹ <http://www.afrique-express.com/archive/OUEST/togo/togoeco/economie228.htm>.

¹⁸⁰ ibidem.

¹⁸¹ http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-géo_833/togo_358/presentation-du-togo.

L'asphyxie économique et financière de ces pays ne favorise guère le dialogue social entre les partenaires sociaux. Ces Etats se trouvent dans l'incapacité d'impulser la création d'entreprises pour générer des emplois; au contraire, ils ont tendance à faire ployer celles qui existent sous des charges fiscales. Or, l'effectivité des normes dépend aussi, dans une certaine mesure, de la viabilité des entreprises dans lesquelles travaillent les salariés. Moins les entreprises sont viables, plus le risque de violation serait élevé. La garantie de l'effectivité des normes reviendrait également pour les Etats à prendre des mesures incitatives en faveur des entreprises pour les encourager à respecter les conditions de travail, à s'ouvrir davantage au dialogue social en vue d'une bonne ambiance de travail.

La crise économique aiguë et prolongée qui frappe le Bénin et le Togo ne leur permet pas de faire convenablement face à leurs responsabilités aussi bien vis-à-vis des entreprises que des citoyens. La paupérisation des populations a engendré et favorisé le travail des enfants donc la violation des conventions n°138 et 182. Des enquêtes menées au Bénin confirment que « *la pauvreté a atteint un point que les parents placeurs perçoivent une rémunération mensuelle variant entre 2'000 et 4'000 francs CFA par enfant* », soit entre deux et trois euros par mois.

En résumé, la pauvreté des Etats est un véritable frein à l'efficacité/effectivité des normes internationales fondamentales et prioritaires de l'OIT. A cet obstacle, il faut ajouter un autre non moins important qui est d'ordre socioculturel.

d) Le contexte socioculturel béninois et togolais : une cause d'ineffectivité des normes

Les entraves socioculturelles des conventions, objet de notre étude, trouvent leurs origines dans les croyances traditionnelles, dans l'analphabétisme, dans les préjugés personnels provenant du complexe de supériorité chez l'homme et d'infériorité chez la femme.

• les croyances traditionnelles :

Les coutumes béninoises accordent une importance fondamentale à la femme dans le ménage, compte tenu des rôles mythiques qu'elle y joue, notamment vis-à-vis des ancêtres. En effet, en dehors des tâches ménagères, la femme a un devoir que la tradition a rendu sacramental. Elle doit nourrir quotidiennement son mari, chef de famille, dont la coutume fait un allié « *communiant* » de tous les morts de la famille.¹⁸³

¹⁸³ Voir nos recherches antérieures sur *le remboursement de la dot après le divorce dans les coutumes béninoises*, mémoire de maîtrise ès sciences juridiques, FASJEP, UNB, Bénin, 1988, p. 8.

«Dès lors, la crainte d'abandonner un devoir sacré qui détacherait son mari de l'esprit des ancêtres, contribue à mobiliser et maintenir la femme en permanence au foyer d'où elle ne doit s'échapper ni pour l'école ni pour l'exercice d'un emploi. Cette situation, sans aucun doute, compromet l'égalité d'accès à l'emploi ou à la profession entre les deux sexes, en même temps qu'elle obère gravement la liberté d'emploi affirmée par l'ensemble des normes sociales». ¹⁸⁴

Aujourd'hui, cette croyance est en voie de disparition surtout dans les villes, mais reste encore ancrée dans les mentalités de certains chefs de collectivités et dirigeants des religions traditionnelles notamment dans les campagnes aussi bien au Bénin qu'au Togo. Cette croyance porte atteinte au droit au travail des femmes, et au principe de la non discrimination en matière d'emploi et de profession.

- **L'analphabétisme et l'illettrisme comme obstacles à l'effectivité des normes au Bénin et au Togo**

L'analphabétisme et l'illettrisme sont deux handicaps à la mise en œuvre du droit en Afrique ; ils posent le problème de l'accessibilité des destinataires aux normes. A ce propos d'ailleurs, René DUMONT écrit : «la défense de la langue française qui se considère comme volontiers menacée dans un monde dominé désormais par l'anglais, n'encourage pas toujours la France, ni la francophonie à pousser, à aider la diffusion des langues vernaculaires». ¹⁸⁵

L'analphabétisme se caractérise par la méconnaissance totale, pour la grande majorité des populations béninoises et togolaises, de la langue française qui est la langue officielle d'Etat d'une part, et par l'absence et /ou l'ignorance de l'écriture et/ou de la lecture de leur propre langue d'autre part. L'illettrisme est un phénomène qui atteint les victimes de la déperdition scolaire, donc une couche n'ayant pas atteint un niveau d'instruction pouvant lui permettre de comprendre et maîtriser correctement la langue officielle de travail. Face à ce phénomène on ne peut qu'espérer une faible accessibilité des populations aux principes et droits fondamentaux au travail.

A l'opposé de cette couche d'analphabètes, on note une autre catégorie de destinataires constituée essentiellement d'intellectuels, qui peuvent avoir facilement accès au droit et à l'information juridique, mais qui ne s'y intéressent pas. Ici encore l'effectivité des normes n'est pas plausible car souvent ce sont des gens qui opposent une résistance à la mise en œuvre du droit.

¹⁸⁴ Bertin Amoussou, op cit, p. 72.

¹⁸⁵ René Dumont, *Démocratie pour l'Afrique*, Edition Seuil, Paris, 1991, p. 4 de couverture.

- **Les préjugés et croyances comme obstacles à l'effectivité des normes**

Les croyances religieuses et socio-culturelles, les préjugés personnels et autres alibis non justifiés renforcent la plupart des hommes dans un complexe de supériorité vis-à-vis des femmes. Ce complexe pourrait expliquer les rapports de domination voire de brimade que certains employeurs ou leurs représentants continuent d'entretenir à l'encontre de ces femmes.

Ces croyances, préjugés et alibis sont d'ailleurs confirmés par une enquête menée au Bénin en 2005.¹⁸⁶ On peut les résumer comme suit :

- L'être féminin déteste, par nature, le travail difficile et essaie d'en faire le moins possible ;
- La plupart des femmes sont très peu ambitieuses et ne cherchent pas des responsabilités accrues. Elles préfèrent être dirigées ;
- La plupart des femmes ont très peu d'imagination pour résoudre les problèmes de l'entreprise ;
- La motivation des femmes se situe uniquement au niveau des besoins physiologiques et de sécurité ;¹⁸⁷
- La plupart des femmes au travail doivent être surveillées de près, contrôlées et menacées de sanctions si on veut qu'elles atteignent les buts visés par l'entreprise.

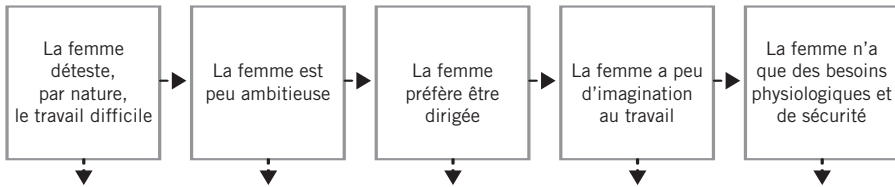
¹⁸⁶ Albert Honlonkou, *Impacts des principes et normes de l'OIT sur les performances des entreprises au Bénin*, PAMODEC-Bénin, Cotonou, 2005, p. 29, étude non encore publiée. Cette étude présente ce que pense les hommes de leurs homologues femmes en matière d'emploi au Bénin :

1. si elles ont la volonté, elles peuvent s'en sortir ;
2. il suffit que la femme soit capable et ait la volonté ;
3. elles n'ont pas toujours des compétences intéressantes et profitables à l'entreprise ;
4. l'agroalimentaire est le domaine de la femme par excellence ;
5. il suffit que la femme prouve sa disponibilité ;
6. on a plus besoin d'hommes que de femmes dans notre entreprise ;
7. nous préférons même les femmes car nous avons besoin d'elles pour la vente ;
8. nous employons les femmes dans les domaines qui conviennent à leur force physique ;
9. nous avons besoin de secrétaires, il est plus facile pour moi de faire confiance aux femmes ;
10. elles ne peuvent pas travailler dans l'usine ;
11. elles ont l'égalité seulement dans l'administration, pas à l'atelier ;
12. les femmes sont capables ; ce sont elles mêmes qui évitent certains métiers comme le BTP.
13. certaines tâches sont particulièrement difficiles pour les femmes ;
14. il n'y a pas en principe de discrimination de sexe, mais il est difficile aux femmes de travailler dans les usines.

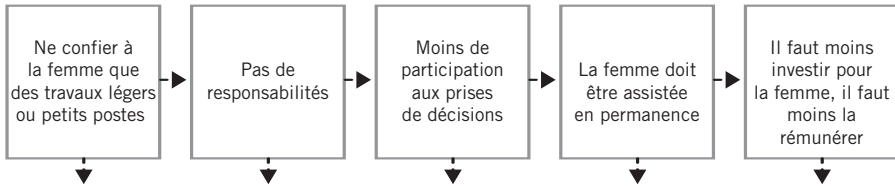
¹⁸⁷ Selon la hiérarchie des besoins Maslow, les besoins physiologiques sont : les besoins de manger, de boire, de dormir, de faire l'amour, qui malgré leur importance, cessent d'être motivateurs une fois satisfaits. Les besoins de sécurité sont : la sécurité physique et émotionnelle ; c'est les besoins de sentir que sa vie, son bien être, sa personnalité ou son identité ne sont pas menacés. Certains hommes pensent à tort que la femme aspire moins aux besoins sociaux (besoin d'appartenance à un groupe) aux besoins d'estime (pouvoir, accomplissement et prestige), et aux besoins d'actualisation de soi (besoin de rédemption).

De cette conception de la femme que se forge l'homme, découle son style de comportement féodal voire autocratique envers la femme ; toutes choses contraires au droit au travail, à la liberté du travail, à l'égalité de chance à l'emploi et dans l'emploi pour ne citer que ceux-là. C'est ce que nous tentons de schématiser dans le graphique ci-dessous :

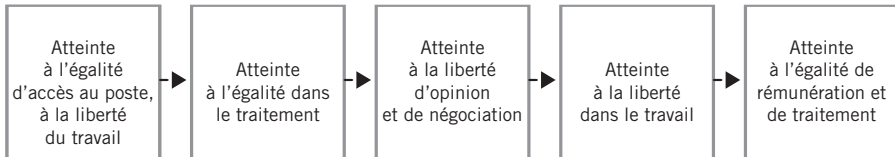
Niveau I : Croyances, préjugés et alibis



Niveau II : Attitudes découlant des croyances et préjugés



Niveau III : Inconvénients sur les principes et droits fondamentaux



Mais les difficultés de mise en œuvre des normes ne sont pas que d'ordre objectif, il en existe aussi d'ordre subjectif.

B) Les entraves d'ordre subjectif à l'ineffectivité des normes au Bénin et au Togo

Ces entraves sont liées aux individus : les employeurs, les travailleurs, les responsables syndicaux et les autorités de la hiérarchie de l'Administration publique.

a) Les obstacles liés aux employeurs

Les employeurs, d'une manière générale, font obstacles à l'effectivité des normes parce qu'ils ne les connaissent ou ne les maîtrisent pas. Cette attitude est la résultante du phénomène d'analphabétisme et d'illettrisme. En effet, le monde des affaires et particulièrement celui commercial se fait avec très peu de professionnalisme au Bénin comme au Togo ; la plus grande masse des employeurs évoluent dans l'économie informelle sou-

vent qualifiée d'économie de la débrouillardise, incontrôlable par les Etats. Le niveau de la majorité des entrepreneurs qui y évoluent varie entre celui d'études élémentaires et secondaires qui ne leur permet pas d'avoir facilement accès à l'information juridique et de se l'appropriée. Ils accordent peu d'intérêt aux normes sociales. Encore sont légion les employeurs au Bénin qui ne se sont pas dotés un exemplaire du code du travail pour leur entreprise.¹⁸⁸

Le phénomène n'épargne pas les employeurs de l'économie formelle qui sont aussi réticents dans l'application des normes. Ils justifient leurs comportements par divers arguments comme le révèle une enquête effectuée au Bénin en 2005 relative à l'impact de la mise en œuvre des normes fondamentales sur les entreprises ; Le rapport d'enquête souligne que, les employeurs «*émettent des conditions ou des réserves quant à leur impact effectif (les normes) au Bénin*».

Certains affirment en effet que :

- *La loi protège aussi bien l'employeur que l'employé, l'essentiel est que chacun connaisse ses droits et ses devoirs et les respecte ;*
- *Les PDFT peuvent contribuer au développement de notre entreprise si les travailleurs prennent en compte les difficultés de notre secteur d'activité ;*
- *Les lois ne sont souvent pas adaptées aux réalités ;*
- *Certains travailleurs ne savent pas que l'application des PDFT impliquent aussi de leur part des devoirs à accomplir (...) Ils doivent être sensibilisés ;*
- *Qui parle de PDFT parle de devoirs et de droits. Or au Bénin, les gouvernants ne respectent pas les droits des entreprises ;*
- *Les lois ne tiennent pas compte des difficultés des employeurs sur le terrain ;*
- *La situation économique du pays occasionne la régression de nos chiffres d'affaires et nous ne parvenons pas à offrir une rémunération assez élevée aux employés et à les inscrire à la CNSS ;*
- *Les difficultés financières nous épuisent face aux charges patronales et fiscales ;*
- *Les organismes et l'Etat ne nous accompagnent pas. Moi je suis en train de fermer les portes de mon entreprise à cause d'énormes difficultés.*

¹⁸⁸ Il y a une absence de statistiques en la matière au Bénin mais cette réalité est vérifiable.

« *Etant donné la mauvaise connaissance des textes par les employeurs et les employés, les difficultés de l'Etat à jouer sa partition et les difficultés socio-économiques, la qualité de leur mise en application peut en être affectée, entraînant leur peu d'impact ou leur impact nuisible sur les performances des entreprises* ». ¹⁸⁹

Ces hésitations sont suffisamment inquiétantes si des actions ne sont pas entreprises en vue de la formation et de la sensibilisation de ces employeurs. Au Togo, en raison de la situation socioéconomique et politique particulièrement mouvementée, du développement de l'économie informelle auxquels s'ajoutent les mêmes phénomènes d'analphabétisme et d'illettrisme chez les employeurs, on peut affirmer, même en l'absence des statistiques, et sous toutes réserves, que les résultats pourraient être les mêmes.

b) Les obstacles liés aux travailleurs et aux responsables syndicaux

Les obstacles à la mise en œuvre correcte des normes internationales fondamentales et prioritaires proviennent également des agissements des travailleurs et de leurs responsables syndicaux. Les travailleurs dans une proportion non négligeable ne mesurent pas toujours l'importance ou le rôle que peut jouer le syndicalisme dans leur carrière professionnelle. Ceci s'explique par le peu d'intérêt que certains d'entre eux accordent aux organisations syndicales : absence de cotisation, absence aux réunions d'information ou de protestation etc. Comme l'a déclaré un responsable syndical au Bénin, « *la plupart du temps, ce sont les Secrétaires Généraux qui font des préfinancements qu'ils récupèrent d'ailleurs difficilement* ». ¹⁹⁰

Un tel comportement n'est pas de nature à faire fonctionner correctement les organisations syndicales et le faible niveau de salaire ne saurait être un fait justificatif. Les raisons d'une telle situation résident simplement dans l'absence de formation et de culture syndicale que les responsables doivent s'atteler à éradiquer.

Au niveau de la plupart des responsables notamment ceux des organisations syndicales de base, on pourrait noter également une absence de culture syndicale. Cette faiblesse est l'une des causes des violations des normes qu'ils sont pourtant appelés à défendre. « *Ainsi, il n'est pas rare de voir des responsables syndicaux et leurs militants obliger d'autres travailleurs à observer des mouvements de grève auxquels ceux-ci n'ont pas consenti ; ce qui constitue une violation de la liberté du travail* ». ¹⁹¹

¹⁸⁹ Albert Honlonkou, *Impacts des principes et normes de l'OIT sur les performances des entreprises au Bénin*, PAMODEC-Bénin, Cotonou, 2005, p. 28, étude non encore publiée.

¹⁹⁰ Propos de M. Agossou Jean Sourou, Secrétaire Général de la C.S.U.B.

¹⁹¹ Chrysal A. Kenoukon, op. Cit., p. 94.

Il existe aussi une insuffisance de communication, par exemple, «le manque de quotidien d'information au niveau des centrales, des fédérations ou syndicats de base sont des lacunes à combler pour une dynamisation du mouvement syndical béninois». ¹⁹² Un autre obstacle est celui de la mauvaise gouvernance des organisations syndicales. Elle se manifeste par l'inobservation des principes démocratiques tels que la consultation et le compte rendu à la base. «D'une façon générale, l'activité de la plupart des syndicats se concentre au niveau de la seule centrale sans les relais indispensables que constituent les fédérations qui devraient jouer le rôle de structure de réflexion et d'analyse entre la base et le sommet». ¹⁹³

En outre, la plupart des dirigeants syndicaux font la confusion entre leurs convictions personnelles (politiques, religieuses, etc.) et les idéaux des organisations qu'ils dirigent. ¹⁹⁴ De même la propension des dirigeants à la personnalisation du pouvoir syndical crée des dysfonctionnements au sein des organisations comme le témoignent les passages qui suivent : «Au lieu d'être considéré comme un élu provenant d'un syndicat national comme tous les autres membres, le secrétaire général de la centrale syndicale se donne très tôt une certaine importance sur les autres et n'accepte pas trop la contradiction dans ses prises de position ou décision. Les plus faibles parmi les membres pratiquent et encouragent le mythe de la personnalité tandis que ceux en faveur de qui militent les rapports de force, créent des dissidences positives à l'intérieur des organisations pour leur impulser une nouvelle dynamique dans l'intérêt des travailleurs. Les plus faibles qui ne peuvent plus numériquement supporter les caprices des secrétaires généraux vont créer d'autres regroupements ou centrales syndicales (...)». ¹⁹⁵

En résumé, les problèmes de cotisation, de culture syndicale, de formation, de gouvernance, de la personnalisation du pouvoir, de circulation de l'information sont autant de maux auxquels il faut s'attaquer pour mieux renforcer le contrôle du respect des normes par les organisations syndicales. Ces mêmes obstacles existent au Togo et sont aggravés par l'ingérence des partis politiques et des pouvoirs publics lors de la constitution et de la gestion des organisations syndicales. Cette situation est due aux difficultés politiques que traverse le pays. Mais les autorités publiques ont également une grande part de responsabilité dans les zones d'ineffectivité des normes internationales fondamentales et prioritaires du travail.

¹⁹² Claude Guy Weinson, *le paysage syndical au Bénin*, Fondation Friedrich Ebert, Bonn, 1994, p. 35.

¹⁹³ Gérard Kester et Ousmane Sidibé, *Syndicats africains, à vous maintenant ! Pour une démocratie durable*, PADEP, l'Harmattan, Paris, 1997, p. 169.

¹⁹⁴ *ibidem*.

¹⁹⁵ Léadi Fatolou Kamarou, Nicolas Djedeme, *op cit*, pp. 31-32.

c) Les obstacles liés aux autorités publiques

Les Etats africains d'une manière générale, le Bénin et le Togo en particulier, sont secoués par une crise économique et financière aiguë depuis plusieurs décennies. Cette crise est due au non respect de l'orthodoxie en matière de gouvernance par les autorités politico-administratives qui se sont succédés à la tête de ces Etats depuis leur indépendance. Or, que ce soit les questions liées à la santé, l'éducation, l'agriculture, le respect des droits humains en général et ceux des principes et droits fondamentaux au travail, pour ne citer que ces domaines là, aucune effectivité/efficacité ne peut être espérée sans une bonne politique de développement économique durable et d'une bonne gouvernance des ressources. Au Bénin comme au Togo, l'économie demeure toujours au creux de la vague alors que les organes chargés du contrôle de l'application des normes souffrent cruellement de moyens pour leur fonctionnement ; les ressources humaines chargées de les animer ne sont pas non plus motivées pour mieux faire leur travail. Cette situation a fini par occasionner une crise de confiance entre les agents au bas de la hiérarchie de l'Administration et ceux qui sont au sommet. L'effectivité des droits de l'homme en général et celle des normes internationales fondamentales et prioritaires en souffrent. Mais les obstacles à l'application des normes ne sont pas qu'endogènes, elles sont aussi exogènes.

Paragraphe deuxième :

Les obstacles exogènes à l'effectivité des normes internationales fondamentales et prioritaires du travail au Bénin et au Togo

Un des rapports de la Banque mondiale en 1991, cité par René Dumont, prédisait et attirait déjà l'attention sur les difficultés du continent africain en ces termes : « *L'Afrique meurt lentement de ses dettes, de l'épuisement de ses sols, de la montée du chômage (...)* Si la situation actuelle se poursuit, les pays africains se trouveront au niveau des plus pauvres au début du siècle prochain (il s'agit du siècle actuel). La route sera longue et difficile, mais aucun progrès ne sera possible si la France et avec elle l'ensemble des pays développés refusent de redéfinir dès aujourd'hui leur politique de coopération ».¹⁹⁶

Ces affirmations appellent un certain nombre de réflexions. La crise qui secoue le continent africain dont le Bénin et le Togo, est-elle le seul fait des africains ? Les pays occidentaux ou industrialisés n'y ont-ils une part de responsabilité ?

¹⁹⁶ René Dumont, *démocratie pour l'Afrique*, seuil, 1991, p. 4 de la couverture.

Une tentative de réponse nous est fournie par M. François Millet qui affirme que «*la colonisation a, dès le départ constitué un système de domination profitable aux grandes puissances européennes (...), Domination religieuse(...), culturelle (...) et linguistique(...) enfin et surtout domination économique et commerciale (...)*». ¹⁹⁷ Si on observe bien, de nos jours, les relations de l'occident avec les pays africains, on peut noter encore deux types de domination à savoir : celle politique (A) et économique (B) qui sont également des freins à l'application correcte des droits humains en général et à celle des principes et droits fondamentaux de l'OIT en particulier.

A) Une survivance de la domination politique qui ne favorise pas l'effectivité des normes

Victor Hugo, démocrate progressiste de son époque, conseillait son peuple, déjà en 1879, en ces termes : «*Dieu offre l'Afrique à l'Europe. Prenez-la. Prenez-la, non pour le canon, mais pour la charrue ; non pour le sabre, mais pour le commerce ; non pour la bataille, mais pour l'industrie ; non pour la conquête, mais pour la fraternité. Versez votre trop-plein dans cette Afrique et du même coup, résolvez vos questions sociales ; changez vos prolétaires en propriétaires. Allez faites ! faites des routes, faites des ports, faites des villes ; croissez, cultivez, colonisez, multipliez*». ¹⁹⁸

L'Afrique a donc toujours été le pôle d'attraction des occidentaux depuis des siècles à cause de ses innombrables ressources. Cette compréhension est confirmée par les propos de Mme Arundhati Roy qui pense que, «*l'Afrique est très riche en ressources naturelles, contrairement à l'Inde, mais elle est dans de bien plus mauvais draps, parce que les puissances coloniales ne se résignent toujours pas à laisser les africains tranquilles (...)*». ¹⁹⁹

Que par la force des choses l'occident ait choisi d'accorder l'indépendance ou qu'il ait été contraint de l'octroyer grâce aux mouvements de libération, chaque métropole cherche encore aujourd'hui à conserver son influence sur ses anciennes colonies. Les relations internationales actuelles étant celles des rapports de force, les anciennes colonies subissent facilement les lois des plus forts. Malheureusement, les intérêts qui soutiennent ces lois ne riment pas souvent avec le respect des droits de l'homme et des peuples en général, les principes et droits fondamentaux au travail en particulier.

¹⁹⁷ Damien Millet, *l'Afrique sans dette*, CADTM, édition Syllepse, Paris, juin 2005, p. 29.

¹⁹⁸ www.herodote.net/mots11.htm#colon

¹⁹⁹ Journal français Libération, 3 avril, 2004.

B) Une survivance de la domination économique qui ne favorise pas l'effectivité

Les pays africains ne sont pas les seuls responsables de la crise économique et financière qui les secoue depuis plusieurs décennies. Cette crise est la combinaison d'une série de situations qui s'imposent à eux à cause des rapports de force avec l'occident qui ne militent pas en leur faveur. Hormis les phénomènes de l'esclavage et de la colonisation, les situations peu favorables, aux économies africaines, provoquées par la chute des prix des matières premières des années 1970 et la détérioration des termes de l'échange, sont les causes du déficit croissant des balances commerciales de ces pays qui justifient dans une certaine mesure les dettes dans lesquelles ils se sont empêtrés. Une dette devenue trop colossale dont le remboursement à travers les programmes d'ajustement structurel, prive les dirigeants africains de satisfaire les besoins élémentaires de leurs peuples.

En effet, *« la dette est devenue un mécanisme trop subtil de domination (...) empêchant tout développement humain durable. Les politiques appliquées par les gouvernements endettés sont plus souvent décidées par les créanciers que par le par les parlements des pays endettés »*.²⁰⁰

Dès qu'un pays se voit contraint de stopper ses remboursements, le FMI intervient avec ses conditionnalités détaillées dans un programme dit d'ajustement structurel (privatisation des entreprises encore viables, suppression du contrôle sur mouvements de capitaux, taux d'intérêts élevés, gel de recrutement dans les Administrations publiques, suppression de postes d'emploi etc.). Comme l'a reconnu Monsieur Michel CAMDESSUS, Directeur Général du FMI de 1987 à 2000, *« les mesures adoptées constituent le plus court chemin... dont les plus pauvres sont encore les premières victimes »*.²⁰¹

Aujourd'hui, l'emprise des Institutions de Bretton Woods est perçue par la conscience collective comme une hydre qui ne manque pas de susciter des interrogations comme le fait remarquer Sophie BESSI : *« les Etats qui ont fait appel au FMI... avaient-ils les moyens de faire autrement que de se placer sous un protectorat financier (...)? Au-delà des interventions qui n'excèdent pas théoriquement le moyen terme, le FMI et la Banque Mondiale poursuivent-ils vraiment une stratégie de développement à long terme pour ces pays ? »*.²⁰²

²⁰⁰ Damien Millet, Eric Toussaint, op. cit, p. 13.

²⁰¹ Michel Camdessus, *Indonésie 1997, in l'autre mondialisation* Arte, 7 mars 2000, in Damien Millet, Eric Toussaint, op cit, p. 75.

²⁰² Sophie Bessi, *les années du FMI*, in JAE, 1987, n° 100, p. 59.

La politique de ces institutions à travers les programmes d'ajustement structurel prennent-elle en compte les droits humains en général et les droits fondamentaux des travailleurs en particulier ?

Le moins qu'on puisse répondre est que les privatisations, les liquidations d'entreprise avec les compressions des personnels, la réduction des salaires, les licenciements le plus souvent sans règlement des droits constituent des atteintes aux droits fondamentaux des travailleurs, de même qu'ils sont une négation du concept du travail décent pour chacun et pour tous que l'OIT s'est fixée comme objectif en ce début du premier siècle de ce troisième millénaire. Face à tous ces obstacles aussi bien endogènes qu'exogènes que faire ?

SECTION II

Des pistes possibles de solutions

L'effectivité des normes internationales du travail a toujours préoccupé l'OIT et avec elle, l'ensemble de ses fonctionnaires et autres acteurs. Les nombreuses procédures de contrôles, les projets et actions diplomatiques pour tenter de rendre concrètes les conventions et recommandations en sont des illustrations patentes. Malheureusement, le respect des normes qu'elle édicte ne dépend pas de sa seule volonté. De même, le seul désir d'un Etat de les rendre effectif n'est pas forcément la condition suffisante. Tels qu'étudiés dans la section ci-dessus, les obstacles endogènes tant qu'exogènes à l'effectivité/efficacité de ces normes sont nombreux, les unes s'entremêlant dans les autres pour leur donner un caractère complexe et délicat.

Dans les cas béninois et togolais, deux pays faisant parties des plus pauvres au monde, la situation est plus délicate. Il serait illusoire de vouloir trouver des solutions de type « *baguette magique* » dont la mise en œuvre enrayerait toutes les difficultés. Ainsi, les solutions que nous proposons ici ne sont que des pistes possibles parmi tant d'autres pour faire avancer, au mieux, l'application des conventions dans ces deux pays. En outre, il ne serait pas utile de revenir systématiquement sur des propositions déjà faites et sur lesquelles le BIT s'active à rendre concret à travers les projets PAMODEC.²⁰³

Une analyse des entraves à l'effectivité/efficacité des normes internationales fondamentales et prioritaires dans les deux pays nous suggère

²⁰³ Pour l'ensemble de ces propositions, voir rapports PAMODEC-TOGO et PAMODEC-BENIN sur les obstacles à la mise en œuvre de la déclaration du 18 juin 1998, op cit.

quelques pistes de solutions dont la prise en compte pourrait mieux s'attaquer à leurs racines. On peut les classer en deux volets : les unes à court et moyen termes (paragraphe 1er) et les autres à long terme (paragraphe 2ème).

Paragraphe premier :

Des pistes de solutions à court et moyen termes

L'effectivité/efficacité du droit du travail, qu'il soit national ou international, ne peut se réaliser en l'absence d'un cadre permanent et dynamique de réflexion sur les méthodes, les moyens et les difficultés de sa mise en œuvre. L'absence d'un tel cadre en Afrique d'une manière générale et l'Afrique de l'ouest francophone en particulier est une cause du piétinement de l'application des normes auquel il faut trouver de solution (I). Aussi, les normes internationales fondamentales ont besoin d'être renforcées et protégées pour que leur respect soit plus effectif (II). Il en est de même pour le droit pénal du travail auquel il faut attribuer sa juste valeur pour un meilleur respect des conventions (III). Le renforcement de la capacité des services de l'inspection du travail en tant que plaque tournante dans la mise en œuvre est essentiel dans des pays comme le Bénin et le Togo (IV). Également, le renforcement de la capacité des organisations syndicales de travailleurs et d'employeurs ne saurait être occulté (V) ainsi que la question de l'intégration de ces normes aux programmes des enseignements techniques secondaires et universitaires (VI).

I. De la nécessité de créer un Institut de recherche et de promotion du droit social africain

L'avènement du troisième millénaire, avec ses bouleversements, à savoir, la mondialisation, le développement du commerce international et des nouvelles technologies comporte, certes, des avantages mais aussi des inconvénients sur les relations professionnelles, l'application des droits humains en entreprise etc. Pour y faire face les «travailleurs» africains, c'est-à-dire les professionnels du droit du travail et du droit de la sécurité sociale, doivent avoir un creuset de réflexion permanente et dynamique sur les questions touchant le droit social dans son ensemble. Ils peuvent tirer expérience du cadre dynamique ou des nombreux réseaux des «travailleurs» européens qui font beaucoup progresser, non seulement le droit du travail européen, mais aussi le droit international du travail.

La création d'un institut à cet effet, permettrait aux cadres africains du domaine de faire des recherches sur les spécificités africaines et de proposer des méthodes appropriées de mise en œuvre du droit social en s'inspirant des œuvres des centres de droit comparé du travail ou du droit de la sécurité sociale de l'Europe ou d'ailleurs.

Un tel institut aura pour mission de faire donc des études comparatives et des recherches sur :

- les droits nationaux du travail en Afrique ;
- le droit international du travail et relations avec les droits du travail nationaux ;
- les droits de sécurité sociale dans les pays africains ;
- le droit international de sécurité sociale et relations avec les droits internes ;
- l'harmonisation du droit du travail africain.

Dans chacun de ces volets, il y aura de grands axes à définir tels que, la mondialisation et le droit du travail africain, la dynamique des relations professionnelles africaines à l'orée du 21ème siècle, l'économie des Etats africains et l'effectivité du droit du travail ou encore la démocratie et l'évolution des droits fondamentaux des travailleurs en Afrique etc. Cet institut pourra régulièrement organiser des journées de réflexion sur tel ou tel sujet, des séminaires ou des colloques ou de hauts praticiens de tous les horizons pourront venir échanger leurs expériences avec les cadres chercheurs africains.

Des séances de formation, de recyclage ou de perfectionnement pourront être organisées à l'attention des jeunes professionnels etc. Il existe, certes, au Cameroun un centre régional du droit de travail africain qui ne couvre pas tous les domaines pertinents et semble être réduit aux questions de perfectionnement des contrôleurs et inspecteurs du travail. Cet institut, pour être dynamique, peut être dirigé par un conseil d'administration assez souple composé des universitaires et praticiens de haut niveau en droit du travail, des experts désignés par le BIT, les représentants des bailleurs de fonds ; avec un organe dynamique d'exécution des programmes annuels etc. Les résultats des travaux d'un tel institut doivent régulièrement être publiés.

II. Renforcer et protéger les principes et droits fondamentaux au travail pour une meilleure effectivité

Comme nous l'avons souligné, l'OIT a réalisé un coup de génie en parvenant à réaliser un consensus mondial sur les principes et droits fondamentaux au travail. Mais pour une meilleure effectivité voire efficacité de ces principes et droits, il serait souhaitable, à notre avis, de les renforcer par d'autres normes qui feront ensemble un corps soudé aux conventions contenues dans la déclaration.

Ces normes ne sont rien d'autres que celles connues dans les milieux de l'OIT sous le vocable de normes prioritaires. En effet, après analyse,

celles-ci véhiculent des préoccupations ou des droits constitutionnellement proclamés à l'instar des normes qui sous-tendent les principes et droits fondamentaux contenues dans la déclaration. En outre, leur effectivité conditionne l'effectivité de ces dernières. L'interdépendance entre les deux catégories de normes suggère qu'elles aillent de paire.

A notre avis, un regard sur les 185 conventions votées par la conférence de l'OIT fait ressortir ces douze conventions comme ayant une importance capitale dont la promotion et le respect détermineraient l'effectivité du travail décent. Comme nous l'avons souligné dans le second chapitre de ce travail, sans l'existence d'emplois (convention n°122), les autres normes n'auront pas de sens. Sans les consultations tripartites, pas de dialogue donc pas de paix dans les entreprises et au sein les Etats (convention n°144) et sans un minimum de contrôle de l'application des conventions dans les entreprises, pas de respect donc pas d'effectivité (conventions n°81 et 129).

Ne serait-il pas souhaitable, après le succès éclatant de la Déclaration qui, en sept ans a conduit à une adhésion quasiment universelle²⁰⁴ des Etats aux conventions fondamentales, de progresser d'un pas en y intégrant les conventions n°81, 129 et 144 ? La convention n°122, compte tenu de sa délicatesse, pourra faire l'objet d'un mécanisme promotionnel spécial.

L'intégration des normes prioritaires notamment les conventions n°81 129 et 144 aux principes et droits fondamentaux comporte des avantages certains. D'abord du point de vue des terminologies, elle permettrait de dissiper tout embarras entre droits prioritaires et droits fondamentaux qui à l'extérieur du BIT semblent semer de doute et de polémiques. Ensuite, elle permettrait de promouvoir au même moment et au même titre, donc sans discrimination entre elles, les deux catégories de conventions. Enfin, le mécanisme promotionnel spécial de la convention n°122 permettrait au BIT de focaliser ses énergies pour obtenir le plus grand nombre de ratification de celle-ci.²⁰⁵

En outre, elle permettrait au BIT d'exiger des rapports pour avoir le volume d'emplois durables créé par chaque Etat et de prodiguer ses conseils ; ceci serait très utile pour les pays en développement notamment africains. A défaut de cette première alternative, l'OIT pourrait opter pour un mécanisme promotionnel de l'ensemble des normes dites prioritaires au même titre que les normes fondamentales.

²⁰⁴ Selon les bases de données du BIT, au 31 décembre 2004, 116 pays sur les 178 que compte l'OIT ont ratifié les 8 conventions fondamentales, 22 pays en ont ratifié 7 et 12 pays en ont ratifié 6.

²⁰⁵ Selon les mêmes bases de données, au 31 décembre 2004, 95 pays seulement sur les 178 ont ratifié la convention 122 dont 15 pays africains sur 54.

III. Redonner au droit pénal du travail sa valeur pour mieux garantir l'effectivité

L'une des causes des violations du droit du travail en général et des principes et droits fondamentaux au travail en particulier réside dans le peu d'intérêt accordé au droit pénal du travail aussi bien par les législateurs et les juges béninois et togolais. Dans les codes du travail, ces législateurs ne prévoient que des sanctions pénales à caractère plus symbolique que dissuasif.

Par exemple, la violation des droits contenus dans une convention fondamentale comme celle portant l'interdiction du travail des enfants n'est punie que d'une peine d'amende de 14'000 à 70'000 FCFA seulement (article 301 alinéa a du code du travail béninois) Au Togo, elle n'est punie que d'une amende de 20'000 frs à 40'000 frs CFA et selon les cas, d'une amende de 50'000 frs à 100'000 frs CFA (articles 224 et 226 du code du travail). Ces pénalités, à notre avis, sont insuffisantes parce qu'elles sanctionnent une atteinte au «corps laborieux» de l'enfant qui est un être vulnérable.

Le même symbolisme est observé au niveau de la sanction des auteurs de licenciement pour faits de grève légale. En effet, l'article 298 alinéa d du même code béninois du travail, les punit simplement d'une amende allant de 3'500 CFA à 35'000 CFA et en cas de récidive d'une amende allant de 7'000 CFA à 70'000 CFA. Au Togo, la pénalité varie de 20'000 à 50'000 CFA alors qu'il s'agit ici d'une question fondamentale touchant l'exercice de la liberté du travail. Le constat est le même pour la violation des questions touchant le travail forcé, ou la discrimination en milieu de travail.

Les législateurs doivent repenser le droit pénal du travail au niveau de leur pays respectif car, violer des droits de la personne humaine la liberté syndicale contre 3'500 frs CFA ou le principe de l'interdiction du travail des enfants contre 14'000 CFA soit respectivement cinq et quinze euros environ, n'augurent pas d'une bonne protection ou une d'une volonté affichée de lutter contre les éventuels récalcitrants.

Malgré ce caractère symbolique des pénalités, il est rare que les juges de la chambre sociale prennent en compte la gravité de la faute pour prononcer des peines d'amendes ; il en est ainsi parce qu'ils n'en ont pas la compétence. Les justiciables, une fois la décision du juge social rendu en leur faveur ou défaveur ne pense plus tenter une autre action devant le parquet. Ce dernier, faute d'action en la matière ne peut statuer. Il serait souhaitable de trouver dans ces conditions un pont dans la procédure entre le juge social et le parquet. Le parquet peut d'office être saisi par son homologue du social qui estime qu'en dehors des dommages-intérêts

l'employeur peut être condamné à des peines d'amendes voire d'emprisonnement selon le cas en présence.

Cependant, au Togo, on peut saluer une avancée qualitative en matière de répression du travail des enfants. En effet, une loi n°2005-009 du 3 Août 2005 relative au trafic d'enfants au Togo punie d'une peine d'emprisonnement de deux à cinq ans et d'une amende d'un million à cinq millions de francs CFA ou de l'une des deux peines, les auteurs et complices de trafic d'enfants (article 10 de la loi). La même loi porte la peine de 5 ans à 10 ans de réclusion criminelle et d'une amende de 5 millions à 10 millions de francs CFA toute personne coupable de trafic d'enfants commis dans des circonstances humiliantes et dégradantes (article 11 de la loi). Comme on le constate, cette loi est suffisamment dissuasive et protège bien la convention n°182 ratifiée par le Togo. Ce serait salubre si le Togo peut en faire de même pour les autres conventions fondamentales au travail ; cela servirait d'exemple pour le Bénin.

Il serait souhaitable que le BIT attire l'attention des Etats et mène des actions en leur direction sur le danger que représente la négligence du droit pénal du travail dans la mise en œuvre du droit du travail et particulièrement des principes et droits fondamentaux au travail.

IV. Renforcer la capacité des services de l'inspection du travail

Les dysfonctionnements des services d'inspection du travail au Bénin comme au Togo sont liés pour une large part à l'insuffisance des moyens d'ordre technique, matériel, financier et humain. Le BIT, soucieux de rendre effectif le rôle de ces services leur fournit depuis quelques années une assistance non négligeable. Il serait souhaitable d'améliorer et de poursuivre cette assistance.

Cependant, un accent particulier doit être mis sur le renforcement des compétences en ressources humaines. Ce renforcement consisterait non seulement en une augmentation de l'effectif du personnel, mais aussi et surtout en une spécialisation du personnel technique.

En effet, l'entreprise du troisième millénaire est plus que jamais un lieu de production complexe et multidimensionnel que le savoir, savoir faire et savoir-être d'un seul individu ne suffirait à bien gérer. De la même manière, le principe de l'unicité de l'inspecteur notamment en matière d'inspection dans les entreprises lors des contrôles administratifs, devient de moins en moins efficace. En d'autres termes, un inspecteur du travail formé dans un seul domaine de compétence serait confronté davantage à des difficultés pour exercer un plein contrôle en entreprise. Par exemple, l'inspecteur du travail qui n'a pas de connaissance en comptabilité pourrait avoir des difficultés à comprendre le bilan financier de l'entreprise

que lui présenterait un employeur à l'occasion d'une demande d'autorisation aux fins de licenciement collectif. Il en serait de même pour les questions relatives à l'ergonomie etc.

Il serait donc souhaitable que le BIT aide les Etats béninois et togolais à se doter d'un service d'inspecteurs du travail pluridisciplinaire (des inspecteurs du travail économistes ou gestionnaires, chimistes, ergonomistes, juristes pour ne citer que ceux-là). Cette politique aurait pour objectif la mise en place d'équipes de contrôle collégiales qui pourraient effectuer des contrôles plus efficaces.

V. Renforcer la capacité de gouvernance des organisations de travailleurs et d'employeurs

L'un des freins à l'effectivité/efficacité des normes se situe au niveau des organisations de travailleurs et d'employeurs. Conscient de cette faiblesse, le BIT à travers ces services ACTRAV et les projets PAMODEC a entrepris des actions de formation pour améliorer la connaissance des responsables de ses organisations. Aujourd'hui, il importe de faire une évaluation de l'impact de ces actions en direction des employeurs et des travailleurs. En effet, une enquête menée en 2005 au Bénin par exemple révèle qu'il existe une « (...) *mauvaise connaissance des textes par les employeurs et les employés (...)* »²⁰⁶ et que ce phénomène peut affecter la qualité de leur mise en œuvre. La même enquête révèle que « *les patrons et les responsables syndicaux sont peu informés sur les textes relatifs à la discrimination et aux conditions de travail (...)* ».²⁰⁷

Outre l'évaluation de l'impact, pour un éventuel ajustement des actions, il serait nécessaire d'aider les organisations de travailleurs et d'employeurs à relever les défis dans le domaine de la bonne gouvernance. En effet, ces organisations notamment celles des travailleurs, sont éprouvées actuellement par l'insuffisance de démocratie interne et par la difficile instauration d'un dialogue intersyndical.

Le BIT à travers l'ACTRAV²⁰⁸ et l'ACT-EMP²⁰⁹, pourrait dans son programme d'assistance initier des séances de formation pour combler ces insuffisances des responsables syndicaux aussi bien de base que des fédérations ou confédérations. Les thèmes pourraient porter sur des préoccupations relatives aux principes démocratiques (l'élaboration de façon claire des textes fondamentaux avec la séparation des rôles de chaque responsable, le principe de l'alternance au poste suprême des organisations, les questions procédurales avant les élections, la transparence dans la ges-

²⁰⁶ Albert Honlonkou, op cit, p. 26.

²⁰⁷ idem.

²⁰⁸ L'ACTRAV est le service du BIT qui s'occupe des activités des travailleurs.

²⁰⁹ L'ACT-EMP est le service du BIT qui s'occupe des activités des employeurs.

tion financière, la gestion administrative et des ressources humaines, etc.). Les questions concernant les techniques de dialogue intersyndical et entre les partenaires sociaux (les techniques de communication interpersonnelle, d'animation de groupe, de culture de leadership, de gestion des conflits interpersonnels etc.) sont également importantes.

VI. Introduire dans les programmes d'enseignement les principes et droits fondamentaux au travail ainsi que les normes prioritaires

Cette proposition qui n'est pas nouvelle, mérite encore d'être soulignée à cause de sa pertinence. En effet, afin de parvenir à une effectivité durable des principes et droits fondamentaux ainsi que des normes prioritaires, il serait souhaitable que des démarches soient entreprises auprès des autorités politico-administratives de chaque pays pour étudier leurs modalités d'insertion dans les programmes d'enseignement des Écoles Nationales d'Administration et de Magistrature, des Facultés de droit, ainsi que des collèges d'enseignement technique. En réalité, les élèves et les étudiants d'aujourd'hui sont les entrepreneurs, les travailleurs, les syndicalistes, les inspecteurs, les médiateurs, les gouvernants etc. de demain qu'il faut dès maintenant commencer par former dans ce domaine. Cette proposition est d'ailleurs conforme à la constitution béninoise qui dispose en son article 40 alinéa 1 que « *l'Etat doit intégrer les droits de la personne humaine dans les programmes (...) d'enseignement aux différents cycles scolaires et universitaires et dans tous les programmes de formation des forces armées, des forces de sécurité publiques et assimilés (...)* ». Les solutions à court et moyen termes ainsi envisagées méritent d'être complétées par des solutions à long terme.

Paragraphe deuxième : Les pistes possibles de solutions à long terme

L'effectivité/efficacité des principes et droits fondamentaux au travail et des normes prioritaires, est, à notre avis, indispensable pour atteindre l'objectif du travail décent pour chacun et pour tous dans le monde. Pour parvenir, de façon durable, à l'effectivité de ce noyau de normes du droit international du travail notamment dans les pays les africains, il serait utile de réfléchir à des solutions à long terme qui pourront mieux s'attaquer aux racines des obstacles évoqués. Entre autres, nous indiquons ici trois pistes possibles de solutions, qui peuvent, selon nous, être explorées. Le renforcement de la capacité d'action du BIT (I), l'adaptation du système éducatif des pays africains à leur spécificité (II), la réorientation des politiques d'alphabétisation (III).

I. Renforcer la capacité d'action du BIT

Il est d'évidence, donc incontestable que le BIT et avec lui l'ensemble de ses fonctionnaires, experts et autres acteurs est suffisamment dévoué pour rendre effectif les normes internationales du travail. Les divers projets d'assistance ou de suivi de l'application des normes d'une part, et les différents mécanismes de contrôles allant de la procédure de contrôle régulier à celle de la liberté syndicale, en passant par les procédures de réclamation et de plainte d'autre part, en sont des preuves tangibles.

Mais, ces différentes procédures de contrôle dont la pertinence est irréfutable parce que ayant fait leur preuve sur le terrain, heurtent de plus en plus deux principes fondamentaux du droit international : le respect de la souveraineté des Etats et celui de la non ingérence dans leurs affaires. Le respect de ces principes, freine, dans une certaine mesure, la détermination du BIT notamment les organes de contrôle à mieux faire car, à une certaine étape de la procédure, ils buttent contre le comportement peu coopératif de certains Etats qui persistent dans la violation des normes. C'est le cas lorsque l'Etat mis en cause reste insensible à la sanction morale prise à son encontre ; dans ce cas, ce pays rend impuissants les organes de contrôle qui n'ont d'autres recours que de continuer à négocier voire supplier son gouvernement pour qu'il revienne à de meilleur sentiment. Le cas du Myanmar en est assez illustratif. Ces cas, qui en réalité ne sont pas légion, sont à plus d'un titre révélateurs des limites des mécanismes de contrôle institués par l'OIT.

Face à cette difficulté, nous suggérons un comité de réflexion pour étudier les voies et moyens pouvant renforcer les pouvoirs en matière de sanction du BIT surtout en cas de violation des principes et droits fondamentaux des travailleurs.

Le comité pourra analyser juridiquement et politiquement la possibilité pour le BIT, d'adresser des demandes directes à des entreprises, mais toujours par le biais des Etats, pour donner des explications sur la violation de telle ou telle convention fondamentale. La question de l'effectivité des principes et droits fondamentaux au travail se joue en grande partie en entreprise. Une telle procédure dissuaderait peut-être davantage les employeurs à moins violer les normes. En ce qui concerne les cas de violation provenant des autorités publiques, le comité pourrait étudier les possibilités de transmission du dossier au conseil de sécurité des Nations Unies pour des embargos contre les Etats qui se résigneraient contre les décisions de la commission d'experts du BIT.

II. Remédier aux lacunes actuelles du système éducatif africain

L'effectivité des normes internationales fondamentales et prioritaires du travail est une condition essentielle du travail décent. Mais elle ne peut se réaliser que par un système éducatif pertinent et en harmonie avec les besoins des individus et de leur milieu. C'est ce qu'on peut comprendre à l'analyse de l'article 13 du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui énonce que *« les Etats conviennent que l'éducation doit viser le plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils conviennent en outre que l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre... »*.²¹⁰ Les préoccupations de plein épanouissement, de dignité humaine, du respect des droits humains et d'un rôle utile que doit jouer chacun dans une société libre, ne sont rien d'autres que celles exprimées dans les textes portant principes et droits fondamentaux et droits prioritaires que doit garantir le système éducatif.

Mais, l'analyse du système éducatif actuel, suscite quelques questions. En effet, l'école béninoise ou togolaise, qu'elle soit primaire, secondaire ou universitaire assure-t-elle réellement le plein épanouissement de la personnalité de l'enfant ou des jeunes ? Les prépare-t-elle véritablement à l'emploi ? Leur garantit-elle la liberté du travail également condition d'exercice d'un travail décent en vue de leur plein épanouissement. Enfin les prépare-t-elle au libre exercice des droits humains comme le prévoit d'ailleurs l'article 40 de la constitution béninoise ?²¹¹

Il serait bien difficile de répondre à de telles questions car le système éducatif dans ces pays ne tient pas compte de leurs réalités sociologiques, culturelles et de leurs besoins de développement. L'école primaire par exemple continue de détacher l'écolier de son monde originel à dominance rurale et artisanale. Cette école ne donne qu'une connaissance théorique aux écoliers et n'insiste pas sur les techniques et pratiques agricoles, sur l'élevage, la pisciculture, l'artisanat etc. Par voie de conséquence, lorsque l'écolier termine sa scolarité à 13²¹² ou 14 ans (l'âge de la majorité pour travailler), il ne peut valablement postuler à un emploi.

²¹⁰ Le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies est mise en vigueur le 3 janvier 1972. Il est ratifié par le Bénin le 12 mars 1992.

²¹¹ L'article 40 de la constitution énonce que *« L'Etat a le devoir d'assurer la diffusion et l'enseignement de la constitution, de la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ; de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 ainsi que tous les instruments internationaux dûment ratifiés et relatifs aux droits de l'homme. L'Etat doit intégrer les droits de la personne humaine dans les programmes d'alphabétisation et d'enseignement aux différents cycles scolaires et universitaires et dans tous les programmes de formation des forces armées, des forces de sécurité publique et assimilés. L'Etat doit également assurer dans les langues nationales par tous les moyens de communication de masse en particulier par la radiodiffusion et la télévision, la diffusion et l'enseignement de ces mêmes droits »*.

L'enseignement secondaire et celui universitaire accusent également des faiblesses de même nature, liées notamment au déséquilibre numérique observé entre les établissements d'enseignement général, les facultés classiques des Universités et les structures de formation technique et professionnelle. Au Bénin par exemple, le nombre de collèges d'enseignement général publics et privés est très disproportionné par rapport au nombre de collèges d'enseignement technique en nombre infime et au sein duquel on note très peu d'écoles industrielles et agricoles. Les écoles publiques de formation agricoles sont au nombre de trois pour une population rurale d'environ 80%.

Pour remédier à tout cela, il faudra procéder à des réaménagements des programmes d'enseignement à ces différents niveaux. L'exemple peut être pris sur un programme que le Bénin, à une certaine époque de son histoire²¹³ a su élaborer : «*un programme²¹⁴ national d'édification de l'école nouvelle*». Ce programme soulignait déjà que :

- *«les programmes d'enseignement doivent désormais viser à donner un savoir, un savoir-faire et un savoir être adaptés et équilibrés, conformes aux intérêts du pays et aux besoins de son développement économique et social ;*
- *les programmes doivent aussi aider à la matérialisation du principe de la liaison de l'école avec la vie en permettant l'étude et la transformation du milieu, la connaissance et la maîtrise de l'environnement ;*
- *les programmes doivent enfin préparer à des tâches de conception et d'invention pour un développement économique et social harmonieux en permettant l'entraînement et la créativité et en libérant l'esprit d'initiative».*²¹⁵

²¹² A 12 ans au Bénin le mineur légalement peut conclure un contrat de travail pour exécuter des travaux légers.

²¹³ C'est à l'époque de la révolution marxiste léniniste notamment en 1975 que le Bénin a mis au point l'armature juridique du nouveau système éducatif dit «Ecole Nouvelle».

²¹⁴ Ce programme bien qu'élaboré pendant la dictature marxiste léniniste, demeure pertinent.

²¹⁵ Ministère de l'Education Nationale, Programme Nationale d'édification de l'Ecole Nouvelle, Porto-Novo, Bénin, INFRE, 1983, p. 68.

III. Réorienter la politique d'alphabétisation pour une meilleure information et communication au sein des populations

Le lecteur peut se demander s'il existe une corrélation entre l'étude de l'effectivité des normes internationales fondamentales et prioritaires et la préoccupation d'une politique de l'alphabétisation. A notre avis cette relation est fondamentale car le problème de l'analphabétisme ou de l'illettrisme est une entrave sérieuse à la mise en œuvre des normes dans la mesure où elle porte entorse, entre autres, au libre accès à l'information juridique.

En effet, un peuple non alphabétisé est malgré lui exclu de l'éducation par laquelle les citoyens accèdent à la connaissance scientifique, technique, technologique, juridique pour ne citer que ceux là. En Europe par exemple, il existe une meilleure application des normes par rapport aux pays les moins avancés d'Afrique non seulement parce que les pays européens sont économiquement plus évolués, mais aussi à cause du niveau très élevé du taux d'alphabétisation dans chacun des pays. En outre, tous les citoyens de ces pays ont en partage une langue nationale commune qu'ils savent pratiquement tous lire, écrire et parler ; en France, c'est le français, en Allemagne, c'est l'allemand, au Pays-Bas, c'est le néerlandais ; en Espagne, c'est l'espagnol ; la situation est la même pour certains pays d'Asie qui ont compris l'enjeu d'une telle politique pour le développement de leurs pays. Tels sont les cas de la Chine, du Japon, de la Corée etc.

Mais les pays africains, après un demi siècle d'indépendance, semble ne pas s'engager dans une telle politique qui est le maillon du développement de toute nation car même le développement économique et technologique dépend en grande partie du facteur linguistique. Dans le domaine juridique notamment, l'accessibilité aux instruments juridiques, leur maîtrise et leur respect pour une meilleure effectivité dépend aussi de ce même facteur. Quel respect des lois peut-on attendre des populations qui ne peuvent lire? Les séances d'explication éclairées à leur attention suffisent-elles pour quelles mémorisent « *ad vitam eternam* » les dispositions de chacune des lois de la nation ?

Pour pallier à cette situation, le Bénin et le Togo comme la plupart des pays africains ont mis en place des politiques d'alphabétisation qui sont peu efficaces. Cette politique consiste à alphabétiser les citoyens de chaque ethnie dans sa langue maternelle. Par voie de conséquence, deux ou trois citoyens alphabétisés chacun dans sa langue ne peuvent se communiquer ni oralement, ni par écrit. De même, l'Etat pour traduire un texte de loi est obligé de le faire dans toutes les langues nationales. Ce qui est fastidieux et coûteux, surtout si on sait que très peu sont alphabétisés à cause du manque de compétence, du peu d'intérêt que les populations y accordent et du nombre pléthorique de langues nationales (plus d'une cin-

quantaine de langues au Bénin et plus d'une trentaine au Togo). Or les formalités de publicité de toute loi avant son application suppose, en principe, la prise de connaissance de celle-ci par ces destinataires. Dans ces conditions il y a lieu de se demander si la majorité des populations analphabètes sont réellement informées des textes qui régissent leur pays. Le Bénin par exemple a prévu dans l'article 40 alinéa 2 de sa constitution la diffusion des textes fondamentaux par les moyens de communication de masse (radio et télévision en particulier). Malheureusement, la radio ou la télévision n'arrive pas à diffuser dans toutes les langues nationales.

Face à une telle situation, les pays africains doivent opérer un choix conséquent et en assumer pleinement la responsabilité. La première possibilité serait de faire l'option d'alphabétiser toutes les populations en langue officielle de travail et jusqu'à un niveau appréciable. Ainsi, tout le peuple pourrait se débrouiller à parler, lire et écrire français.

La deuxième possibilité, plus difficile, mais faisable aussi serait de choisir une langue nationale ayant réalisé le consensus, (à l'instar des pays européens ou asiatiques), comme langue nationale dans laquelle on pourra alphabétiser tout le monde; cette langue pourra être aussi introduite dans le programme d'enseignement aux côtés du français et de l'anglais pour mieux préparer les générations montantes et futures. Ainsi, les populations togolaises et béninoises voire africaines pourront progressivement, d'ici à une vingtaine d'années peut-être, accéder à une meilleure information juridique ; et les démocraties africaines, la construction des Etats de droit, le respect des droits de l'homme, des principes et droits fondamentaux au travail etc. connaîtront une meilleure effectivité. Les peuples africains auront un meilleur accès aux technologies nouvelles et connaîtront une meilleure croissance économique pourvu que leur soient traduites en cette langue les innovations.

Éléments de synthèse

Comme l'ont enseigné de grands penseurs « *la plus haute aspiration de l'humanité est le passage de la servitude à la dignité et de la nécessité à la liberté* ». ²¹⁶ Le travail, trait essentiel et levier de l'espèce humaine oppose, aujourd'hui, à cette aspiration de graves difficultés. Les unes sont liées à l'humanisation du travail et se caractérisent par la méconnaissance des conditions physiques, psychologiques, morales, techniques, économiques et sociales du travail. Les autres sont liées à l'ignorance de l'expression et le développement de la personnalité du travailleur. ²¹⁷

La résolution de ces problèmes passe, à notre avis, par la reconnaissance, la garantie et le respect, c'est-à-dire l'effectivité des normes internationales fondamentales et prioritaires du travail. Au Bénin comme au Togo, la reconnaissance de ces normes est, dans une certaine mesure, une réalité. Malheureusement, l'effet utile visé par celles-ci (un travail décent à travers le respect de la dignité du travailleur) n'est pas encore atteint tant dans les entreprises du secteur privé que dans l'Administration publique de chacun de ces pays.

A l'issue de ce travail, il convient de retenir globalement ce qui suit :

1. Les huit conventions portant principes et droits fondamentaux au travail, objet de la Déclaration du 18 juin 1998, sont toutes ratifiées et ont un rang supérieur aux lois ordinaires béninoises (article 147 de la constitution) ; elles ont un rang constitutionnel au Togo (article 50 de la constitution). Si nous nous mettons en accord avec les auteurs de la doctrine juridique selon laquelle l'efficacité est la réalisation du résultat social attendu de la loi donc du législateur, on peut affirmer sans risque de se tromper qu'il y a efficacité du point de vue de la ratification des normes. En effet, la ratification est l'objectif premier visé par le législateur du droit international du travail (la CIT/OIT). Ce but ayant été totalement atteint par les deux pays.

En revanche, la lecture des mêmes textes juridiques fondamentaux permet de tirer la conclusion qu'il n'y a pas efficacité en ce qui

²¹⁶ Georges Friedman et Pierre Naville, *Traité de sociologie du travail*, 3ème Edition, Paris, Armand Colin, 1970, p. 25.

²¹⁷ Chrysal A Kenoukon, *la liberté du travail*, op cit, p. 108.

concerne la ratification des quatre normes dites prioritaires. En effet, le Bénin n'en a ratifié que la moitié. Nous sommes donc en présence d'une effectivité relative ; il n'existe qu'une réalisation partielle du résultat social recherché par la règle de droit.

Au Togo, une seule convention sur les quatre a été ratifiée. On parlera aussi d'une effectivité relative, mais qui bascule dans la zone dangereuse d'ineffectivité, cette dernière étant définie comme l'échec du droit. Il y a échec du droit lorsque toutes les actions entreprises pour lui donner effet n'ont pas abouti alors qu'on peut parler de la démission du droit lorsque aucune action n'est entreprise pour l'appliquer.

2. En ce qui concerne l'intégration des normes, les données en présence montrent qu'elle a été inégale dans les instruments juridiques nationaux. D'abord, les droits relatifs aux libertés individuelles à savoir, l'interdiction du travail forcé (objet des conventions n°29 et 105), la non discrimination (objet des conventions n°100 et 111), sont abondamment proclamés dans les constitutions et législations de ces pays. Le constat est aussi valable pour les droits relatifs aux libertés collectives contenus dans les normes n°87 et 98. En revanche, les droits que secrète le principe de l'interdiction du travail des enfants (convention n°138 et 182) sont proclamés de façon laconique aussi bien dans les constitutions que dans les lois de ces pays. En résumé, l'évaluation des instruments juridiques de protection des travailleurs révèle bien que les principes et droits fondamentaux au travail font partie intégrante de la légalité au Bénin comme au Togo. Leur intégration est donc effective.

Quant aux normes prioritaires, les unes sont proclamées dans les constitutions soit explicitement (convention n°122) soit implicitement (convention n°144). Cependant, les législateurs n'en ont pas tiré toutes les conséquences qui s'imposent. Les autres, les conventions relatives à l'inspection du travail (conventions n°81 et 129) n'ont pas fait l'objet de reconnaissance constitutionnelle. Par voie de conséquence, les droits issus de ces conventions, aux yeux des constituants du Bénin et du Togo ne sont pas des droits fondamentaux ; ces derniers, par définition, sont « (...) *des droits constitutionnellement protégés* ». Ceci pourrait justifier, peut-être le peu d'intérêt accordé aux services des inspections du travail dans ces pays. Cependant, la forte réglementation de ces services par les législateurs de ces pays, permet de dire que la réception de ces normes est aussi effective.

A ce premier niveau de l'effectivité «théorique» des normes, il convient de faire remarquer que le Bénin, Etat démocratique donc, État de droit depuis plus de 15 ans, n'a pas plus ratifié ni mieux intégré les normes que le Togo qui a de la peine à instaurer véritablement la démocratie.

Le plus important à retenir ici est que le critère de démocratie libérale, laquelle garantit les droits et libertés n'est pas nécessaire pour atteindre l'effectivité théorique (ratification et intégration) des normes internationales du travail. L'OIT, en ce réjouissant du succès de la ratification des normes fondamentales par exemple, doit rester vigilante pour déceler les ratifications sincères de celles qui sont de façade.

Relativement à l'appropriation des normes fondamentales au Bénin, le comportement des destinataires nous permet de faire la distinction entre celles qui sont bien appropriées donc bien appliquées, des normes acceptées, mais mal appliquées ainsi que de celles non appropriées et bafouées.

***De l'appropriation des normes par les destinataires béninois et togolais
Au regard des normes fondamentales***

1. Une analyse de la situation fait ressortir que le principe de l'interdiction du travail forcé a fait l'objet d'une réception sociale satisfaisante. Que ce soit les pouvoirs publics ou les entreprises, la liberté du travail que prescrivent les conventions n°29 et 105 est bien respectée. Les craintes qu'expriment certaines personnes sont virtuelles et non actuelles et ne seront pas insurmontables en cas de survenance. Ce sont : la servitude pour dette, le sponsoring ou la clause dédit-formation. La réquisition des travailleurs en cas de grève et l'engagement décennal dont la mauvaise application débouchait sur un travail non consenti, ont été supprimés. On peut dire que ces normes sont bien appropriées et bien appliquées au Bénin donc effectives voire efficaces.

Une appréciation de la situation au Togo permet de dire que le principe de la liberté du travail a aussi fait l'objet d'une bonne intégration sociale. En effet de l'économie formelle à celle informelle, les acteurs reconnaissent les dangers du travail forcé, mais n'en maîtrisent pas toutes les formes. C'est le cas de l'engagement décennal qui ne relève du travail forcé que lorsque le travailleur ayant pris l'engagement exprime, par exemple, son droit à la démission et que l'employeur lui oppose une fin de non recevoir.

C'est aussi le cas de certains chefs traditionnels au Togo qui, par trafic d'influence maintiennent certains de leurs adeptes au travail quelques temps au profit des couvents sans savoir que leurs agissements

sont constitutifs de travail forcé. En résumé au Togo, les normes n°29 et 105 sont bien appropriées, mais mal appliquées. Elles sont alors d'une effectivité relative.

2. En ce qui concerne les normes relatives à la non discrimination, le présent travail fait ressortir que des efforts sont réalisés au niveau des deux pays notamment dans l'économie formelle dans laquelle le principe de l'égalité de rémunération entre les sexes pour un travail de valeur égale, est effectif donc a fait l'objet d'une bonne intégration sociale. Contrairement, à cette convention n°100, l'effectivité de la norme n°111 est aux prises à la fois avec les réalités coutumières et préjugés personnels ainsi qu'avec les groupes d'intérêts qu'ils soient politiques ou non. A ce niveau, il faut préciser qu'au Togo, la violation est plus accentuée qu'au Bénin ; il en est ainsi à cause du climat politique qui favorise moins l'expression de libertés. Au demeurant, ces normes qui sont mal appropriées et mal appliquées dans une certaine mesure, ont une effectivité relative au Bénin et au Togo.

3. Le principe portant interdiction du travail des enfants (convention n°138 et 182) est socialement mal reçu comme en témoignent les résultats accablants de l'étude. En effet, des milliers d'enfants sont encore au travail et sont maltraités. La traite des enfants se développe dans les deux pays. Ces normes dans leur mise en œuvre ne sont pas respectées. Leur effectivité est carrément aux prises avec les difficultés économiques des deux pays ainsi qu'avec le faible niveau de vie des populations.

4. Le principe de la liberté syndicale est effectif au Bénin car les libertés de constitution, de gestion et de revendication des organisations de travailleurs et des employeurs sont le vécu quotidien des acteurs du monde du travail. Il en est de même pour les négociations collectives.

Au Togo, l'effectivité de la liberté syndicale existe, mais de façon relative à cause de l'intrusion des partis politiques dans les affaires des organisations syndicales. Dans la zone dite franche du même pays, cette liberté est parfaitement ineffective parce qu'interdite. Le constat de l'ineffectivité peut se faire aussi au niveau du dialogue social mis en veilleuse depuis quelques années à cause de l'ambiance politique.

Que ce soit au Bénin comme au Togo, le plus important à retenir est que l'effectivité des conventions n°87 et 98 est constamment aux prises avec les intérêts politiques et économiques.

Au regard des normes prioritaires

Un regard sur la politique de l'emploi (convention n°122) et sur le fonctionnement des services de l'inspection du travail (conventions n°81 et 129), au Bénin comme au Togo, permet d'affirmer que ces normes sont du point de vue de leur application relatives. L'effectivité se heurte constamment au manque de volonté politique des gouvernants et dans une certaine mesure avec les difficultés économiques.

En ce qui concerne la convention n°144 sur les consultations tripartites, elle est pour l'instant ineffective dans les deux pays faute de volonté des gouvernants. Comme on le constate, l'effectivité des normes évolue en dents de scie au niveau des pays. Les difficultés du Togo pour l'application de certaines normes sont liées à la situation politique (conventions 87, 98, 144, 111, 29, 105) ; en effet, leur respect exige un minimum de «*toile de fond*» démocratique au niveau politique qui tarde à se concrétiser. Les difficultés liées à la mise en œuvre des autres normes (conventions 138, 182, 122, 81 ou 129) sont dues à l'absence de démocratie économique qui caractérise aussi bien le Bénin que le Togo.

Par rapport aux mécanismes de contrôle

Pour mieux assurer le respect de l'ensemble de ces normes, plusieurs mécanismes de contrôles sont mis en place tant au plan interne des Etats qu'au plan international.

I. Les organes de contrôle au plan interne

Au plan interne, ces contrôles sont effectués par des organes juridictionnels et non juridictionnels. Au Bénin les organes juridictionnels (la Cour Constitutionnelle, les chambres sociales des tribunaux de l'ordre judiciaire, et les tribunaux administratifs) font un travail appréciable malgré quelques insuffisances. Mais il y a une réticence des autorités publiques à exécuter les décisions de de la Cour Constitutionnelle et des tribunaux administratifs. Face à un tel tableau, on peut conclure à une effectivité relative des mécanismes de contrôles juridictionnels au Bénin.

Au Togo, la situation est plus délicate pour plusieurs raisons. D'abord au niveau du contrôle de constitutionnalité, la Cour, selon les investigations, n'a jamais été saisie pour régler un litige relatif aux normes internationales du travail. Il ne peut en être autrement car l'article 104 de la constitution togolaise ne permet pas aux citoyens de procéder à une saisine directe de la Cour. Ce n'est qu'au cours d'une instance judiciaire, qu'un citoyen peut, «*in limine litis*», soulever l'exception d'inconstitutionnalité devant les tribunaux. Ensuite, la situation politique, peu favorable aux libertés d'expression et d'opinion, n'encourage pas les travailleurs à se

pourvoir devant les juridictions administratives. Cependant, les chambres sociales font leur contrôle de légalité au même titre que celles du Bénin et sanctionnent les violations essentiellement par des dommages-intérêts. A ce niveau, le droit pénal du travail n'est souvent pas mis en œuvre même en cas de violation grave d'un droit fondamental du travailleur.

Quant aux organes de contrôle administratifs, ils fonctionnent de façon relativement satisfaisante dans les deux pays et ce dans les limites des moyens mis à leur disposition. L'effectivité ici est aussi relative. Les organisations syndicales et quelques ONG qui militent pour la défense des droits de la personne, effectuent une sorte de contrôle qui se manifeste par des pressions sur telles ou telles autorités pour faire respecter les normes. Cette forme de pression est d'une effectivité relative dans les deux pays.

II. Les organes de contrôle au plan externe

Le BIT effectue un contrôle minutieux par ses organes (le conseil d'administration, le comité d'application des normes de la conférence, le comité de la liberté syndicale). Les limites de ce contrôle résident dans l'impossibilité de contraindre les Etats en cas de non respect par ceux-ci des engagements auxquels ils ont souscrit.

Relativement aux obstacles

Comme on le constate, il existe beaucoup d'obstacles à l'effectivité des normes dans les deux pays. Les uns sont endogènes et les autres exogènes.

Les obstacles endogènes sont à la fois objectifs et subjectifs

Les obstacles endogènes objectifs sont :

- les insuffisances liées au fonctionnements de la démocratie béninoise ; et la crise politique persistante au Togo qui ont engendré dans les deux pays : la crise de conscience professionnelle, la crise d'intégrité, la crise de l'autorité de la loi et la crise d'autorité ;
- Le dysfonctionnement de l'appareil judiciaire ;
- La crise économique engendrant la croissance du taux de chômage, balance commerciale déficitaire, la croissance du taux des prolétaires et des sous prolétaires ;
- Les croyances traditionnelles, les préjugés personnels ;
- L'analphabétisme et l'illettrisme.

Les obstacles endogènes d'ordre subjectif sont :

- Le faible niveau d'instruction ;
- Le manque de culture syndicale ;
- La mauvaise gouvernance des organisations syndicales ;
- La mauvaise gouvernance des autorités publiques.

Les obstacles exogènes à l'effectivité sont :

- la survivance de la domination politique des ex puissances coloniales ;
- La survivance de la domination économique.

Quelques pistes de solutions

Pour palier ces obstacles, il est urgent de mener des actions décisives. Les unes sont à court et moyen termes et les autres à long terme.

I. A court et moyen termes, il serait important de :

- créer un institut de recherche et de promotion de droit social africain qui sera le creuset de réflexion permanent sur les problèmes de droit du travail africain et du droit de la sécurité sociale ;
- renforcer et protéger les principes et droits fondamentaux au travail en intégrant à la déclaration les conventions n°81 et 129, 144. En outre, il faudra œuvrer pour un mécanisme promotionnel de la convention n°122.

Dans le cas où il serait périlleux de modifier la déclaration, l'alternative d'œuvrer pour un mécanisme séparé de promotion des quatre conventions prioritaires pourrait être envisagée avec la participation de l'ensemble des acteurs de l'OIT.

- renforcer le droit pénal du travail dans les législations nationales ;
- renforcer la capacité des services d'inspection du travail ;
- renforcer la capacité de gouvernance des organisations de travailleurs et d'employeurs ;
- introduire dans les programmes d'enseignement technique du secondaire, des Ecoles Nationales d'Administration et de Magistrature et des Facultés de droit, les normes internationales fondamentales et prioritaires du travail ;
- œuvrer pour l'enracinement de la démocratie au Bénin et au Togo.

II. A long terme, il faudra :

- renforcer les pouvoirs et la capacité de négociation du BIT ;
- remédier aux lacunes actuelles du système éducatif africain en général, béninois et togolais en particulier ;
- réorienter la politique de l'alphabétisation au Bénin et au Togo pour une meilleure communication au sein des populations.

De tout ce qui précède, on peut retenir que ces deux Etats font des efforts pour traduire dans leurs législations nationales et dans leurs pratiques, le respect, la promotion, et la réalisation des principes et droits fondamentaux au travail ainsi que les conventions qui les sous-tendent. Il en est autrement pour les conventions prioritaires qui sont moins traduites dans les faits alors que ces dernières sont les moyens de réalisation des premières.

Conclusion

Comme l'a affirmé Pierre-Marie Martin, «*la ritournelle de l'échec de la Communauté internationale est depuis longtemps familière à nos oreilles. Elle est devenue tintamarre pendant la dernière décennie (du siècle écoulé). Le problème de l'effectivité du droit international est une des questions classiques posées par les juristes(...). Derrière cela se pose la question de l'échec du droit international(...), échec de la création du droit, échec pour faire adopter un texte conventionnel, échec pour faire entrer en vigueur un texte conventionnel, échec pour éliminer totalement le recours à la force et échec du droit du développement(...)*».²¹⁸

La question de l'échec du droit international évoque celle de l'impuissance et de l'incapacité de ce droit à remplir les missions qui lui sont assignées. En d'autres termes se pose ainsi le problème de son effectivité ou de son efficacité. Une analyse de la mission de l'OIT et surtout de la perspicacité des activités normatives et techniques de celle-ci, vient apporter un démenti ou tout au moins révéler la relativité de ce constat d'échec du droit international.

En effet, les normes de l'Organisation Internationale du Travail tiennent une place particulière dans l'ordre juridique international. Elles bénéficient d'une structure qui s'efforce de leur garantir une effectivité. L'OIT fait de la question des droits de l'homme au travail et en milieu du travail, le maillon du développement de nos sociétés, actuellement confrontées aux effets pervers de la mondialisation.

Le débat sur l'importance, la pertinence et l'opportunité des normes de l'OIT notamment des principes et droits fondamentaux au travail est, à notre avis, une question épuisée. De même, le débat sur l'échec du droit international ne saurait s'étendre au droit international du travail. La question cruciale qui constitue la préoccupation majeure de l'OIT est celle de l'opérationnalité des normes qu'elle édicte. L'opérationnalité recherchée s'entend de l'application profitable des normes à des espaces aux prises avec des réalités socio-culturelles, économiques et politiques différentes.

²¹⁸ Pierre-Marie Martin, *les échecs du droit international*, op cit, p. 4 et suivants.

Cette préoccupation, à la lumière des spécificités du monde du travail béninois et togolais(pauvreté généralisée, situation économique difficile, dysfonctionnement des administrations, économies extraverties, analphabétisme, contexte politique peu ou pas démocratisé etc.) a conduit certains observateurs à tirer la conclusion qu'il existe une ineffectivité aussi bien quantitative que qualitative des principes et droits fondamentaux au travail dans ces pays. Mais une telle conclusion est fort discutable.

En effet, l'Organisation Internationale du Travail, avec sa puissante «machine», ses méthodes et moyens d'action à savoir – le mécanisme de contrôle de l'application des normes, les activités pratiques déployées sous la forme d'assistance ou de coopération technique, l'étude des problèmes et confrontations des idées et des expériences, le développement du dialogue social entre l'institution et ses pays membres etc. – a contribué à faire évoluer, dans ces contrées, l'échelle d'ineffectivité à celle d'une effectivité relative. Au Bénin, le niveau d'effectivité est plus satisfaisant à cause du contexte politique démocratique; alors qu'au Togo, il l'est moins compte tenu du contexte politique moins favorable à l'expression des droits et libertés individuels et collectifs.

Cette effectivité relative est aussi l'œuvre de certaines institutions au plan interne qui, le plus souvent, s'appuient sur le BIT en se donnant courage et confiance pour mener à bien leurs actions. On peut citer: les services d'inspection du travail qui fonctionnent malgré les conditions difficiles de travail, les organisations syndicales et les ONG de défense des droits humains qui font preuve de vigilance, ainsi que certains dirigeants d'entreprises qui sont favorables à l'application des normes.

Cependant, l'OIT au sein d'une communauté internationale en proie aux bouleversements, n'est pas à l'abri d'un certain nombre de problèmes qui sont d'ailleurs liés à sa nature d'organisation internationale mais qui n'affectent ni son efficacité ni sa crédibilité. Aussi pouvons nous affirmer avec Monsieur Marc MONTCEAU qu'« (...) en raison de son mandat, de sa structure et de son expérience, l'OIT est sans doute la mieux équipée pour la recherche en commun des solutions répondant à l'aspiration universelle vers plus de liberté, de prospérité et de justice sociale ».²¹⁹

²¹⁹ Marc Montceau, *l'Organisation internationale du travail*, que sais-je, édition PUF, Paris, 1972, p. 122.

Postface

En tant que praticiens de la coopération technique, nous sommes confrontés à plusieurs questions fondamentales. Nos propositions d'action reposent-elles sur un diagnostic exact et partagé de la situation sur le terrain, sont-elles adaptées à cette réalité et produisent-elles les résultats attendus? Les évaluations internes ou externes nous donnent des indications intéressantes. D'autres possibilités existent comme celles que nous fournit l'étude de M. Kenoukon.

Jean-Claude Javillier a dans sa préface dit tout le mérite de cette étude au regard des normes internationales elles-mêmes et de leur effectivité dans les deux pays qui font l'objet de celle-ci. Nous partageons bien sûr ses considérations et je dirais en plus qu'elles doivent être au centre de nos préoccupations dans la conception et la mise en œuvre des programmes de coopération technique.

M. Kenoukon a justement montré, en s'inscrivant en faux contre une idée généralement admise, que l'application du droit international du travail, retient toute l'attention des pays africains avec bien sûr leurs faibles moyens humains et financiers. En ce qui concerne les deux pays concernés – le Bénin et le Togo, dans des situations très différentes malgré un contexte économique et social très proche, renforcé par la proximité géographique – il est indéniable que la volonté politique existe et que le plus souvent elle se concrétise en décisions et actions concrètes. Certes le Togo à quelques longueurs de retard sur le Bénin, mais le dialogue social qui vient d'y être relancé est plutôt de bons augures.

Si les pays concernés veulent respecter leurs engagements internationaux, en alignant leurs législations en l'occurrence sur les conventions internationales du travail dites fondamentales qu'ils ont ratifiées, les programmes de coopération technique doivent leur en donner les moyens ainsi qu'aux partenaires sociaux. Mais l'effectivité s'évalue d'abord au respect des législations prises par les Etats. L'auteur de l'étude n'a pas ménagé ses critiques en l'espèce, en mettant le doigt sur les difficultés réelles de toute nature et de toute origine. Il n'a pas moins essayé de suggérer quelques pistes dont certaines sont intéressantes du point de vue de la coopération technique.

M. Kenoukon distingue traditionnellement les obstacles endogènes et les obstacles exogènes, en proposant des solutions pour les premiers. Certaines sont très classiques, comme le renforcement des moyens et des compétences des principaux acteurs : organisations d'employeurs et de travailleurs, inspection du travail, et la mise à jour de la législation nationale.

Trois de ses propositions sont plus originales :

La création d'un institut de recherche et de promotion du droit social africain. Cette idée nous semble intéressante à condition qu'elle n'aboutisse pas à la création d'une institution supplémentaire sans prise réelle avec le terrain. Les difficultés rencontrées dans l'élaboration d'un code du travail de l'Afrique francophone montrent bien, qu'un outil de ce type fait défaut aujourd'hui en terme de diagnostic et de propositions.

L'introduction dans les écoles à tous les niveaux d'un enseignement des normes internationales du travail. Plus modestement le programme PAMODEC a cette ambition au niveau des écoles administratives et des universités. Faute de moyens, cet objectif n'a pu être atteint à ce jour, mais il reste une de nos priorités pour la seconde phase du projet.

L'ajout dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, des principes et droits découlant des conventions dites prioritaires. A l'occasion du dixième anniversaire de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux approche, les mandants de l'OIT auront sans doute à effectuer un bilan de l'application de ce texte. Dans ce cadre la question de M. Kenoukon fera sans doute partie de celles qui seront soulevées. En réalité, les débats porteront plus sans doute, sur la place de cette Déclaration au centre de la stratégie du Travail Décent, que sur son contenu lui-même.

Cette étude nous donne finalement un diagnostic complet de l'application des normes fondamentales et des normes prioritaires au Bénin et au Togo. Elle contribue ainsi à nous montrer le chemin parcouru mais aussi et surtout celui qu'il reste à parcourir pour rendre l'application de ces normes plus effective. Ce n'est pas le moindre mérite du travail de M. Kenoukon.

Jean-Pierre Delhoménie
Administrateur de programme et des opérations
Responsable du programme
Projets d'appui à la mise en œuvre de la déclaration (PAMODEC)
BIT

Notes bibliographiques

I. Ouvrages généraux

- Allemand (Sylvain), Ruano Borbalan (Jean-claude), La mondialisation, idée reçue, édition bleu, Paris, 2002 127 p.
- Aron (Raimond), Le Marxisme de Marx, livre de poche, édition De Fallois, Barcelone, 2004, 831 p.
- Bartoli (Henri), Repenser le développement en finir avec la pauvreté, édition unesco, economica, Paris, 1999, 205 p.
- Boyer (André), l'impossible éthique des entreprises, édition d'organisation, Paris 2002, 225 p.
- Chauveau (Alain), Rose (Jean-Jacques), l'entreprise responsable, responsabilité sociale, éthique, édition d'organisation, Paris, 2003, 362 p.
- Cohen (Daniel), Richesse du monde, pauvreté des nations, champs Flammarion, Paris, 2001, 667 p.
- De Koninck (Thomas), De la dignité humaine, PUF, Quadrige, Paris, 2002, 250 p.
- Delmas-Marty (Mireille), Etude juridique comparative et internationalisation du droit, édition fayard, Paris, 2003, 57 p.
- Dupuy (Jean-Pierre), Libéralisme et justice sociale, le sacrifice et l'envie Hachette littérature, Paris, 1997, 364 p.
- Friedman (Georges), Naville (Pierre), Traité de sociologie du travail, 3ème édition tome1 Armand Colin, Paris, 1970, 467 p.
- Friedman (Georges), Naville (Pierre), Traité de sociologie du travail, 3ème édition tome2 Armand Colin, Paris, 1972, 441 p.
- Max Liniger Goumas, la démocrature, dictature camouflée, démocratie truquée, Paris, l'Harmattan, 1992, (titre de l'ouvrage).
- P.F. Gonidec, les droits africains, évolution et sources, LGDJ, Paris, 1968, pp. 37-38.
- Jessua (Claude) Le capitalisme, Que sais-je ? PUF, Paris, 2001, 126 p.
- Keke (Edgard Makunza), La performance des entreprises africaines, problème et stratégie des PME en République Démocratique du CONGO, Presse de l'université de Laval, Canada, 2001, 151 p.
- Krisis (Robert K. Ernest L. Norbert T.), manifeste contre le travail, Brodard et Taupin, Paris, 2004, 110 p.
- Lachaud (Jean-Pierre), Pauvreté et marché du travail urbain en Afrique subsaharienne, Analyse comparative, institut d'études sociales, Genève, 1994, 270 p.
- Lavigne (Jean-Claude), Berten (Ignace), Mondialisation et universalisme, échos bibliques, lumen vitae, Bruxelles, 2003, 80 p.
- Lefebvre (Henri), Le Marxisme, Que sais-je ? PUF, 22 ème édition, Paris, 1948 127 p.

- Pierre-Marie (Martin), les échecs du droit international, Que sais-je ? PUF, Paris, 1996, 127 p.
- Rawls (John), Individu et justice sociale autour de John Rawls, édition du seuil, Paris, 1988, 317 p.
- Robe (Jean-Philippe), L'entreprise et le droit Que sais-je ? PUF, Paris, 1999, 127 p.
- Sen (Amartya), Un nouveau modèle économique, développement, justice, liberté, édition Odile Jacob, Paris, 2003, 479 p.
- Serverin (Evelyne), Sociologie du droit, repères, la découverte, Paris, 2002, 119 p.
- Stiglitz (Joseph E.), La grande désillusion, livre de poche, édition Fayard, Barcelone, 407 p.

II. Ouvrages spéciaux

A) Droit du travail

- Brun (André), Gallan (Henri), Droit du travail, les rapports individuels de travail tome 1, 2ème édition, Sirey, Paris, 1978.
- Coutrot (Thomas), Critique de l'organisation du travail, repères, la découverte, Paris, 1999, 121 p.
- Delamotte (Yves), Le droit du travail en pratique, 4ème édition, édition d'organisation, Paris, 1989, 328 p.
- G. H. (Camerlynck), Le contrat de travail, tome 1, 2ème édition, Paris, 1982, 725 p.
- Gonidec (P.F.), Kirch (M.), Droit du travail des territoires d'outre mer, LGDJ, Paris, 1958, 744 p.
- Barthelemy (Jacques), Droit social, Technique d'organisation de l'entreprise, éditions liaisons, Paris, 2003, 495 p.
- Javillier (Jean-Claude), Droit du travail, 2e Edition, Paris, LGDJ, 1981, 696 p.
- Lyon (Gérard), Pelissier (Jean), Droit du travail, 15ème édition, Dalloz, Paris, 1990, 111 p.
- Rivero (Jean), Savatier (Jean), Droit du travail, 4ème édition, PUF, 1966, 540 p.
- Supiot (Alain), Critique du droit du travail, quadri, PUF, Paris, 1994, 280 p.
- Supiot (Alain), Droit du travail, Que sais-je ? PUF, Paris, 2004, 127 p.
- Bachelard (Paul), Audunlali (Amédée), Apprentissage et développement en Afrique noire, le levier de l'alternance, édition Harmattan, Paris, 1997, 201 p.

B) Droit international du travail

- Wisskirchen (Alfred) et Hess (Christian), manuel à l'usage des employeurs sur les activités normatives de l'OIT, ACT/EMP, BIT, 1ère édition 2002, 157 p.
- Valticos (Nicolas), Droit du travail, droit international du travail, 2ème édition, Dalloz, tome 8, Paris, 1983, 683 p.
- BIT, les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir, Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos, 1ère édition, BIT, Genève, 2004, 709 p.
- Blanchard (Francis), L'organisation internationale du travail, de la guerre froide à un nouvel ordre mondial, éditions seuil, 2004, 311 p.

- Gravel (Eric), Duplessis (Isabelle), Gernigon (Bernard), Le comité de la liberté syndicale : quel impact depuis sa création ?, BIT, Genève, 2001, 78 p.
- Gravel (Eric), Chabonneau-Jobin (Chloé), La commission d'Experts pour l'application des conventions et recommandations : dynamique et impact, BIT, 1ère édition, Genève, 2003, 102 p.
- BIT, Droits fondamentaux au travail et normes internationales du travail, 1ère édition, BIT, Genève, 2004, 140 p.
- BIT, les règles du jeu, une brève introduction aux normes internationales du travail, 1ère édition, BIT, Genève, 2005, 95 p.
- DAZA (Luis José), Economie informelle, travail non déclaré et administration du travail, document n°9, BIT, Genève 2005, 73 p.
- BIT, Agenda global pour l'emploi, BIT, 1ère édition, Genève, 2003, 28 p.
- Hansenne (Michel), Un garde-fou pour la mondialisation, le BIT dans l'après guerre froide, corum, Genève, 1999, 151 p.
- Horman (Denis), Commerce mondial, une clause sociale pour l'emploi et les droits fondamentaux, édition Luc pire, Bruxelles, 1996, 156 p.

C) Droit de la personne

- Benar (Georges), Fragments d'histoire des droits de l'homme, Cannes, 1999, 134 p.
- Madiot (Yves), Considération sur les droits et devoirs de l'homme, Bruylant, Bruxelles, 1998, 264 p.
- Robert (Jacques) et Duffar (Jean), Droits de l'homme et libertés fondamentales, 6e édition, Paris, Monchrétien, 1996, 791 p.
- Turpin (Dominique), Les libertés publiques, Mémentos, 3e édition, Paris, Gualino éditeur, 1996, 280 p.
- Vincensini (Jean), Le livre des droits de l'homme, Paris, Laffont, Archauband, 1985.
- Waghsmann (Patrick), les droits de l'homme, 3e édition, Paris, Dalloz, 1999, 173 p.
- M'baye (Kéba), Les droits de l'homme en Afrique, Paris, Pedone, 1992, 312 p.
- (Jean), Droits de l'homme et Libertés publiques, 4e édition, revue et augmenté, Paris, PUF, 1997, 448 p.
- Pavia (Marie-Luce) et Revet (Thierry), La dignité de la personne humaine, Paris, ECONOMICA, 1999, 181 p.

III. Mémoires

- Akovogbahou (Danielle S. Eliane), Approche critique de l'égalité des Béninois des deux sexes sur le marché du travail et de l'emploi. Mémoire de maîtrise es-Sciences Juridiques, FASJEP-UNB, 1996-1997, 41 p.
- Bio (Obégui), la représentativité syndicale au Bénin, mémoire du cycle 2 ENAM, ATSS, Université d'Abomey-calavi, Bénin, 53 p.
- Caneda Barquin (F.Juan de Dios), l'objet propre du droit social international, dans le cadre de l'OIT, mémoire de licence en droit social, Université Catholique de Louvain, Faculté de droit, 1970, 205 p.

- Cora Zaki (Mèmouna), L'inspecteur du travail et son rôle dans le nouveau code du travail (loi 98-004 du 27 Janvier 1998). Mémoire de Maîtrise es-Sciences Juridiques, FASJEP/UNB, 1999-2000, 43 p.
- Adamou (Djima), Gouroubera (Israël), étude et application des conventions n°87 et 98 de l'OIT relatives à la liberté syndicale et du droit syndical et à la négociation collective et la protection du droit syndical au Bénin, mémoire de maîtrise en droit, Faculté de droit et de sciences politiques, Université d'Abomey-calavi, Bénin, 89 p.
- Leadi Fatolou (Kamarou), Djedme (Nicolas), les difficultés de fonctionnement des organisations syndicales des travailleurs au Bénin : cas des centrales syndicales, mémoire de maîtrise en droit, FADESP, UNIVERSITE d'Abomey-calavi, Bénin, 2005, 50 p.
- Houhevi (A. Pierre), L'utilisation de la main-d'œuvre dans le secteur informel au Bénin, aspects sociaux juridiques. Mémoire de maîtrise es-Sciences Juridiques, FASJEP/UNB 1999-2000, 69 p.
- Kenoukon (A. Chrysal) et SINGOGBIN (C. Cyriaque), Emploi et programme d'ajustement structurel en Afrique. Mémoire de fin de cycle 2 de l'ENA, UNB 1990-1992, 110 p.
- Kenoukon (A. Chrysal), Le remboursement de la dot après le divorce dans les coutumes béninoises. Mémoire de maîtrise es-Sciences Juridiques FASJEP/UNB, 1990, 52 p.
- Metinhoue (Arsène), Problématique du trafic des enfants au Bénin : cas du Département du zou, Mémoire du cycle 2, ENAM, Université d'Abomey-Calavi, Bénin, mars 2005, 69 p.
- Tossa (Prisca Gbênanmin Lidwine), Impact des conventions fondamentales de l'OIT sur le développement socio-économique : cas du Bénin, mémoire du cycle1, ENAM, Université d'Abomey-Calavi, Bénin, 2004, 79 p.
- Zinsou (Yasmina Doris), le respect de la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail au sein des entreprises, mémoire de fin de formation en Master, management et gestion des ressources humaines, Institut Polytechnique le citoyen année 2005, Cotonou, Bénin, 70 p.

IV. Périodiques

- Akindes (A. Francis), Le Bénin entre le renouveau démocratique et les exigences de l'ajustement structurel, Codesria, Abidjan, Juillet 1991, 34 p.
- Anales de la faculté des Sciences Juridiques et Politiques, Tome 1, volume 1, Université de Dschang, Cameroun, 1997, 227 p.
- Brisset (Claire), Le travail des enfants, Fonds des Nations-Unies pour l'Enfance, PNUD, 1999, 72 p.
- Commission Internationale de Juristes, Revue pour la primauté du droit, Droit Economiques, Sociaux et Culturels et Rôle des Juristes. Edition spéciale n°55 Bangalore, Octobre, 1995, 252 p.
- Conac (Gérard) et Gaudusson (Jean), Les Cours Suprêmes en Afrique, Tome III. Paris, édition ECONOMICA, 1988, 388 p.
- BIT, Droit du travail, droits de l'homme, Revue internationale du travail, volume 137, numéros spécial 2, BIT, Genève, 1998, 318 p.
- OIT, Travail, Magazine de l'OIT, n°25, Juin - Juillet 1998, 38 p.

- Beffa (Jean Louis) Boyer (Robert) Touffut (Jean Philippe), Les relations salariales en France, Etat, entreprises et marchés financiers, Fondation Saint-simon, Juin 1999, n°107, 95 p.
- Ghose (Ajit K.) La libéralisation des échanges, l'emploi et les inégalités dans le monde, Revue internationale du travail, OIT, Vol. 139 (2000), n°3, 346 p.
- Lascoumes (Pierre), Serverin (Evelyne), Théorie et pratique de l'effectivité du droit, Revue droit et société, 1988, 263 p.
- Lemt (Gijsbert van), La mondialisation de l'économie : options des travailleurs et stratégies des entreprises dans les pays à coût salariaux élevés, Revue internationale du travail, OIT, Vol 131, n°4-5, 1992, 504 p.
- Liemt (Gijsbert van), Normes minimales du travail et commerce international : une clause sociale serait-elle opérante ? Revue internationale du travail, OIT, Vol.128 1989, n°4, 492 p.
- Servais (J-M) La clause sociale dans les traités de commerce : prétention irréaliste ou instrument de progrès social, Revue internationale du travail, OIT, Vol.128 1989, n°4, 473 p.

V. Notes de jurisprudence

- Cour Constitutionnelle du Bénin, Recueil de décisions et avis, Cotonou, 1991, 1992, 1993.
- Cour Constitutionnelle du Bénin, Recueil des décisions et Avis, Cotonou, 1996, 390 p.
- Cour Suprême, recueil des arrêts 1996, chambre judiciaire et Chambre Administrative, Direction de documentation et d'études, Cotonou, 96 p.
- La voix judiciaire, Revue de Jurisprudence de la Cour d'Appel de Cotonou, n°1 (mars 1998) n° 2 (août).
- BIT, La liberté syndicale, recueil de décisions et de principes du comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, 4ème édition, BIT, Genève, 1996, 248 p.

VI. Rapports-colloques

- Afoit, l'actualité des normes internationales du travail, colloque du 19 octobre 2001, Paris, 57 p.
- Honlonkou (Albert), Impacts des principes et normes de l'OIT sur la performance des entreprises au Bénin, Rapport d'études, PAMODEC-Bénin, Cotonou, 2005, 43 p., (non encore publié).
- BIT, l'heure de l'égalité au travail, rapport global du suivi de la déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Genève, 2003, 149 p.
- BIT, la lutte contre la discrimination dans le travail, cours d'éducation ouvrière, Genève, 1968, 218 p.
- BIT, rapport de la commission mondiale sur la dimension de la mondialisation, Genève, 2004, 190 p.
- BIT, un avenir sans travail des enfants rapport global du suivi de la déclaration l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Genève, 2002, 149 p.

- CIT, travail décent et économie informelle, rapport 6, BIT, 90ème session, Genève, 2002, 146 p.
- CIT, l'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation, rapport du Directeur Général du BIT, 85ème session, Genève, 1997, 81 p.
- Dickliwé Mabalo, Yao Nuakey, principes et droits fondamentaux au travail, conditions générales dans la zone franche du Togo et les impacts socio-économiques, rapport de consultation, BIT, pp. 23-24.
- CIT, politique de l'emploi dans une économie mondialisée, rapport V, BIT, 83ème session, Genève, 1996, 109 p.
- CIT, les droits de l'homme - une responsabilité commune, rapport du Directeur Général du BIT, 75ème session, Genève, 1988, 76 p.
- OIT, Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail son suivi, CIT, 86ème session, 18 juin 1998, 13 p.
- OIT-IPEC/LUTRENA/BENIN, Enquête sur la traite des enfants à des fins d'exploitation de leur travail au Bénin, Cotonou, IPEC ? 2004, 60 p.
- CIT, Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport général et observations concernant certains pays, (partie 1 A) BIT, Genève, 1998.
- CIT, Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport général et observations concernant certains pays, (partie 1 A) BIT, Genève, 1999.
- CIT, Liste des ratifications par conventions et par pays, rapport III (Partie 2) 87e session, BIT, Genève, 1999, 251 p.
- BIT, Travail décent et protection pour tous en Afrique, Rapport du Directeur Général, 9ème réunion régionale africaine, Abidjan, 1999, BIT, Genève, 1999, 34 p.
- Abi (Tchessa), Le dialogue social au Togo, étude nationale, PRDIAF, BIT, Dakar, 2004, 87 p.
- Nayer (André) (dir), Droit du travail : effectivité, efficacité ? Actes du colloque organisé par CeRP/ULB, éditions La charte, Bruxelles, 1996, 174 p.
- BIT, Rapport sur l'emploi dans le monde 2004-2005, emploi, productivité et réduction de la pauvreté, BIT, Genève, 2005, 271 p.
- BIT, une mondialisation juste ; Créer des opportunités pour tous, commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, BIT, 1ère édition, Genève 2004, 188 p.

VII. Lois, Conventions, règlements et autres textes

- Constitutions
 - Constitution du 11 Décembre 1990 de la République du Bénin, 160 articles + 68 articles de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples annexé.
 - Constitution du 31 décembre 2002 de la République du Togo.
 - Constitution de l'Organisation Internationale du travail et Règlement de la Conférence Internationale du travail, BIT, Genève, Juillet 1980, 82 p., 40 et 75 articles.

- Conventions internationales
 - Conventions n°29 et 105 de l'OIT portant abolition du travail forcé ou obligatoire, 33 et 10 articles.
 - Convention n°87 de l'OIT concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 21 articles.
 - Convention n°98 de l'OIT concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective, 16 articles.
 - Convention n°100 sur l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale, 14 articles.
 - Convention n°111 relative à la discrimination en matière d'emploi et de profession, 14 articles.
 - Convention n°138 de l'OIT sur l'âge minimum d'admission à l'emploi, 18 articles.
 - Convention n°182 concernant l'interdiction des pires formes du travail des enfants, 16 articles.
 - Convention n°81 de l'OIT relative à l'inspection du travail.
 - Convention n°129 de l'OIT relative à l'inspection du travail dans l'agriculture.
 - Convention n°122 de l'OIT relative à la politique de l'emploi, 11 articles.
 - Convention n°144 de l'OIT relative aux consultations tripartites.
 - Convention sur les droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 20 Novembre 1989, 54 articles.
 - Pacte international de l'ONU relatif aux Droits Civils et Politiques du 16 décembre 1966, 53 articles.
 - Pacte International de l'ONU relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels du 16 décembre 1966, 31 articles.
- Lois
 - Loi n°98-035 modifiant et complétant la loi n°86-013 du 26 février 1986 portant statut des Agents Permanents de l'Etat modifiée par la loi n°89-020 du 29 avril 1989.
 - Code civil français, 4e Edition, Paris, Dalloz, 1957, 1021 p., 2281 articles.